



**LE STRATEGIE FINANZIARIE DEI
COMUNI PIEMONTESI 2009-2011**

Cristina Bargero, Magda Zanoni, Renato Cogno

Contributo di ricerca n. 243/2011





L'IRES PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.

L'IRES è un ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- ▶ *la relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione;*
- ▶ *l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socio-economiche e territoriali del Piemonte;*
- ▶ *rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- ▶ *ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- ▶ *ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti e inoltre la collaborazione con la Giunta Regionale alla stesura del Documento di programmazione economico finanziaria (art. 5 l.r. n. 7/2001).*

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Enzo Riso, *Presidente*

Luca Angelantoni, *Vicepresidente*

Alessandro Manuel Benvenuto, Massimo Cavino, Dante Di Nisio,

Maurizio Raffaello Marrone, Giuliano Nozzoli, Deana Panzarino, Vito Valsania

COMITATO SCIENTIFICO

Giorgio Brosio, *Presidente*

Giuseppe Berta, Cesare Emanuel, Adriana Luciano,

Mario Montinaro, Nicola Negri, Giovanni Ossola

COLLEGIO DEI REVISORI

Alberto Milanese, *Presidente*

Alessandra Fabris e Gianfranco Gazzaniga, *Membri effettivi*

Lidia Maria Pizzotti e Lionello Savasta Fiore, *Membri supplenti*

DIRETTORE

Marcello La Rosa

STAFF

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Cristina Aruga,
Maria Teresa Avato, Marco Bagliani, Davide Barella, Cristina Bargerò, Giorgio Bertolla,
Paola Borriore, Laura Carovigno, Renato Cagno, Luciana Conforti, Alberto Crescimanno,
Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlino, Vittorio Ferrero,
Anna Gallice, Filomena Gallo, Tommaso Garosci, Maria Inglese, Simone Landini,
Antonio Larotonda, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso,
Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occelli, Giovanna Perino, Santino Piazza, Stefano Piperno,
Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico, Giuseppe Virelli

©2011 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte
via Nizza 18 – 10125 Torino – Tel. 011/6666411 – Fax 011/6696012
www.ires.piemonte.it

Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte





SOMMARIO

INTRODUZIONE	7
1. LO SCENARIO DI RIFERIMENTO	9
2. ANDAMENTO DEGLI INDICATORI FINANZIARI DAL 2001 AL 2009	11
2.1 Le entrate correnti	12
2.2 I trasferimenti statali della parte corrente	14
2.2.1 L'autonomia finanziaria dei Comuni	16
2.3 Contributi statali e regionali	20
2.4 Le principali imposte	24
2.5 Le entrate da alienazioni e oneri di urbanizzazione	27
2.6 Le entrate da titolo V: Accensione di prestiti	30
2.7 La spesa corrente	31
2.8 La spesa in conto capitale	33
3. RISULTATI DELL'INDAGINE	35
3.1 Il Patto di Stabilità	35
3.2 Le manovre sulle entrate	36
3.3 Le manovre sulle spese	39
3.4 Ulteriori valutazioni	41





INTRODUZIONE

I comuni e gli altri enti territoriali si trovano in una congiuntura pesante e pericolosa. Con la recessione internazionale le finanze pubbliche nell'area dell'euro sono peggiorate: alla flessione delle entrate si sono affiancate spese aggiuntive derivanti dalle misure discrezionali messe in campo dai diversi governi. Per l'insieme delle Amministrazioni pubbliche italiane (stato, enti previdenziali, regioni ed enti locali) l'indebitamento quasi raddoppia in valore assoluto. E il debito pubblico è cresciuto.

Ma se si osserva il solo comparto degli enti locali, **il contributo** al controllo della finanza pubblica **è stato consistente**. Gli enti locali hanno quindi rispettato le regole del Patto di Stabilità 2009, modificate in corso d'anno, e le altre misure di controllo. A seguito della crisi della finanza pubblica greca e delle incertezze finanziarie internazionali connesse, il governo ha deciso una intensificazione ed accelerazione delle misure di controllo dei conti pubblici, attraverso la **manovra correttiva** per il 2010 e per gli anni seguenti (L. 122/2010 di conv. d.l. 78/2010). Questa manovra mira ad una decisa azione di contenimento della spesa pubblica complessiva e di quella locale in particolare. Pertanto inasprisce le condizioni della finanza locale, agendo in senso molto restrittivo sia sulle risorse che sui vincoli gestionali e finanziari. Comprende la riduzione anticipata dei trasferimenti, sanzioni rigide per chi risulta inadempiente, anticipo di alcuni rilevanti aspetti delle modalità di gestione (il ricorso alle società partecipate e la gestione associata per i piccoli enti).

Secondo la recente Decisione di Finanza Pubblica, che incorpora questa manovra nelle previsioni per il 2010, gli investimenti fissi lordi si riducono ancora quest'anno e nel triennio 2011-2013, mentre le spese finali complessive mantengono lo stesso importo del 2009, e flettono nel biennio seguente. Per le entrate i trasferimenti correnti si riducono del 3% nel 2010, e dell'11%, ancora rispetto al 2009, nel 2011, mentre le entrate tributarie mantengono i diminuiti valori 2009, per crescere lievemente nel 2011.

Le scelte e i comportamenti finanziari dei comuni, risultano quindi sempre più vincolati, e l'opzione di **ridurre alcuni servizi locali**, è oggi presente negli enti. E un riassetto del governo locale sarà modellato più da queste misure che dalle riforme inerenti federalismo fiscale, LEP e codice delle autonomie.

L'IRES ha voluto rilevare le opinioni in merito dei responsabili finanziari dei **37 maggiori Comuni piemontesi**, realizzando una fotografia aggiornata sulle scelte finanziarie messe in atto nel biennio 2009 e 2010 dai Comuni piemontesi.





1. LO SCENARIO DI RIFERIMENTO

Il contesto normativo in cui si inserisce l'indagine è ricco di elementi di novità ma anche di incertezza, in un contesto congiunturale particolarmente turbolento, in cui gli enti locali si trovano, inoltre, a dover fronteggiare una diminuzione delle risorse a loro disposizione.

In primo luogo, vi sono provvedimenti generali di riforma, ossia la legge delega sul federalismo fiscale 42 del 2009, che definisce i principi di riferimento del nuovo modello di finanziamento e prevede un riordino delle funzioni amministrative degli enti locali, richiedono ulteriori decreti.

La manovra il 2009 non ha mutato le linee di coordinamento finanziario per gli enti locali in dell'anno precedente. Gli interventi di maggior peso sono stati la completa abolizione dell'ICI prima casa, il blocco delle addizionali e delle altre imposte locali, eccetto che per la TARSU, le regolazioni contabili per le compensazioni del minor gettito d'imposta, la sostanziale conferma dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il 2008, la conferma del criterio del saldo di competenza mista per l'applicazione del patto di stabilità interno, eccetto che per l'introduzione di limitate deroghe per favorire la spesa di investimento, la per la riduzione della spesa per il personale, limitazioni al turn over.

Il 2010, considerando anche la difficile situazione economica e i vincoli stringenti imposti dall'Unione europea, ha visto il susseguirsi di una serie di provvedimenti: la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010) modificata, subito dopo la sua pubblicazione, dal decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 recante "Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni", convertito, con ulteriori modifiche, nella legge 26 marzo 2010, n. 42; il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

Con la legge finanziaria 2010 è stato ridotto il numero di consiglieri provinciali e regionali, a decorrere dal 2011 al rinnovo dei consigli, e sono state soppresse le Autorità d'Ambito.

Con la manovra correttiva di finanza pubblica, che ha l'obiettivo di ridurre indebitamento netto dal 5,3% del 2009 al 2,7% del 2012, si è imposto ai comuni un miglioramento dei saldi pari a 3,3 miliardi nel 2011 e 2,5 nel 2012, con una riduzione delle indennità ai componenti dei consigli di amministrazione, una riduzione del 50% della spesa per la formazione e per le auto di servizio, l'obbligo di ridurre la spesa per il personale.

La legge 122/2010 ha anticipato i contenuti della Decisione di finanza pubblica che è il nuovo documento introdotto dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 di riforma della contabilità pubblica.

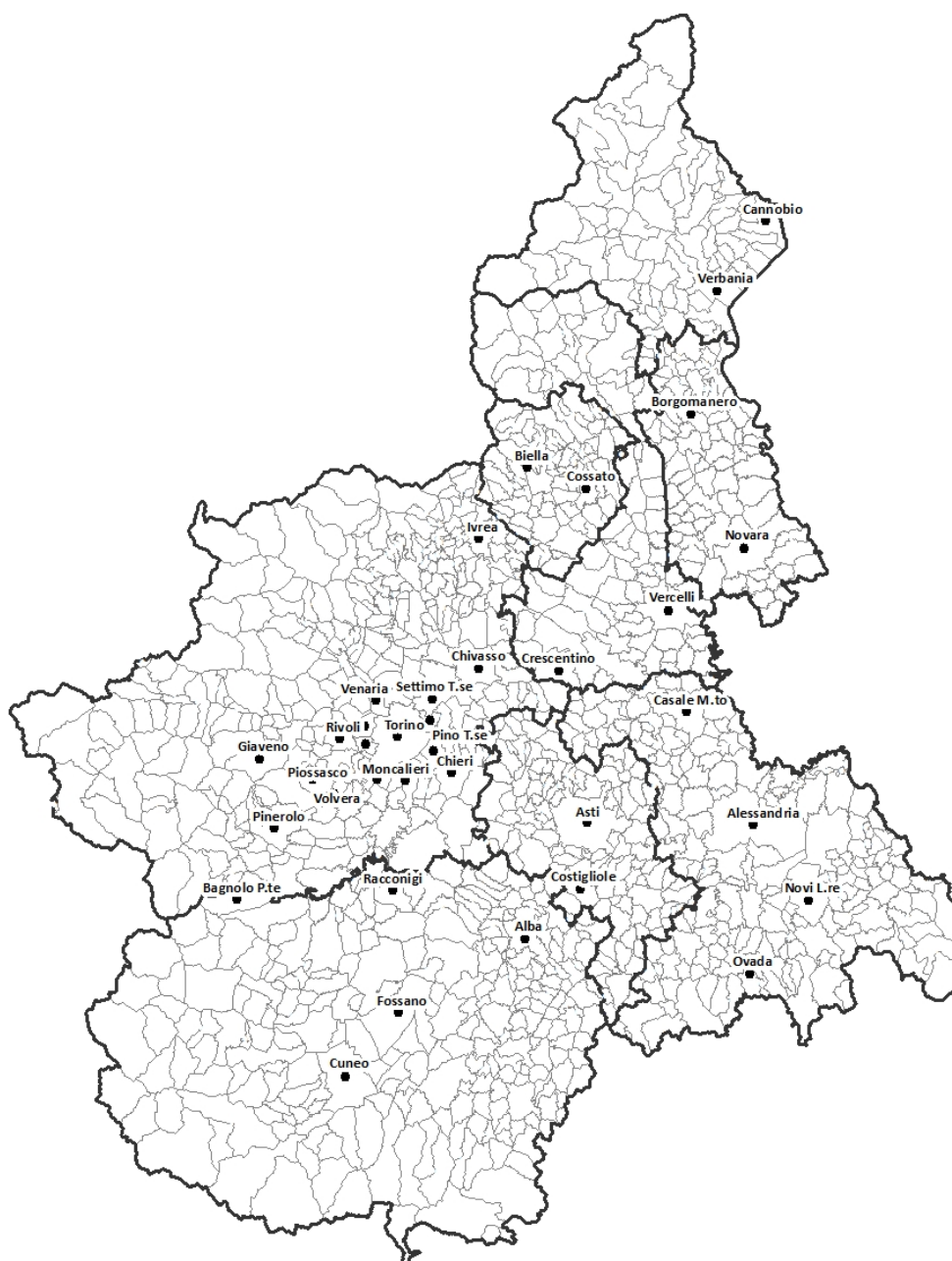
La legge di stabilità per il 2011 prevede ulteriori elementi di novità quali l'istituzione di un Fondo per il pagamento degli interessi passivi da parte dei comuni per il ritardato pagamento verso le imprese fornitrici, a causa dal Patto di Stabilità. I comuni che accederanno al fondo sono quelli virtuosi, che nell'ultimo triennio hanno rispettato il Patto e mostrano un rapporto tra spese del personale ed entrate correnti, inferiore alla media nazionale.

Sono state introdotte anche alcune novità relative al Patto di stabilità: si permette consentito ai comuni che hanno superato nell'anno 2008 la soglia di 5mila abitanti di escludere dal calcolo del saldo rilevante per il 2010 alcune particolari voci di entrata derivanti da operazioni di carattere straordinario (come cessione di azioni, vendita del patrimonio immobiliare, distribuzione di dividendi), se destinate dagli enti alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito.



Le nuove disposizioni del Patto di stabilità, presenti nella legge n. 220/2010, prevedono che l'obiettivo di ciascun ente locale sia individuato in base alla spesa corrente media sostenuta nel periodo 2006-2008. Nel triennio 2011-2013 ogni ente dovrà avere un saldo di competenza mista non inferiore al valore della propria spesa corrente media registrata negli anni 2006-2008 moltiplicata per una percentuale fissata per ogni anno del triennio.

**COMUNI OGGETTO D'INDAGINE:
I CAPOLUOGHI E UN CAMPIONE CON POP.>5.000**



Elaborazione Cartografica IRES Piemonte

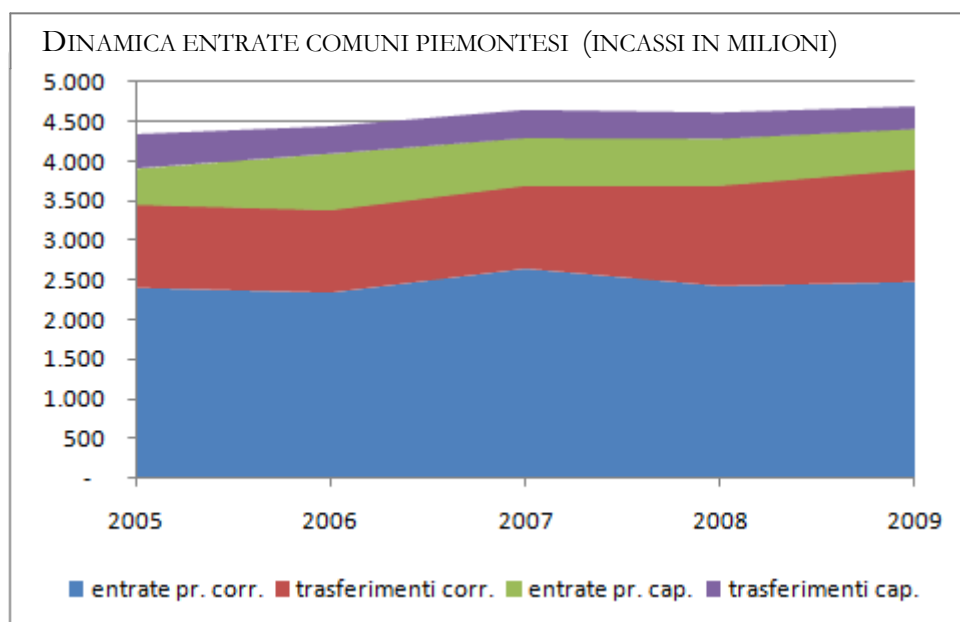


2. ANDAMENTO DEGLI INDICATORI FINANZIARI DAL 2001 AL 2009

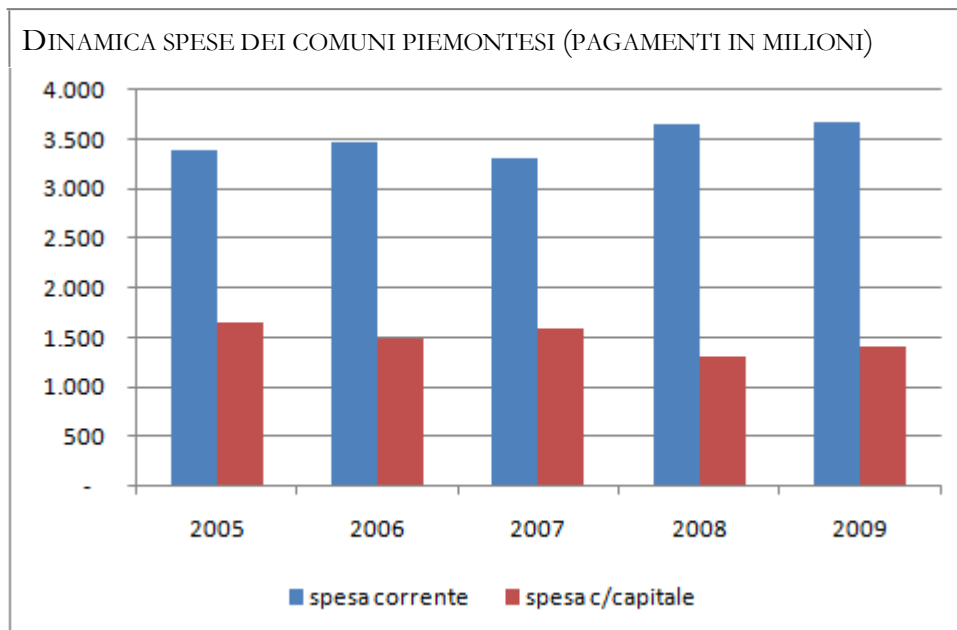
La costruzione e l'analisi di alcuni indicatori di bilancio, ricavabili con le ***basi dati messe a disposizione dal Ministero degli Interni***, consente di delineare il quadro all'interno del quale collocare l'analisi sulle scelte finanziarie. Delle entrate correnti si analizzano: le entrate correnti procapite, il flusso dei trasferimenti statali, il grado di autonomia finanziaria, le entrate tributarie ed extratributarie, il ricorso alle alienazioni patrimoniali e l'uso degli oneri di urbanizzazione.

Per quanto riguarda la spesa si analizzano: la spesa procapite, la spesa diretta e i trasferimenti.

Se si guarda all'insieme dei Comuni piemontesi, nel biennio 2008-2009 incassi e pagamenti complessivi mostrano ancora una **crescita**. Essa riguarda la parte corrente, ed è **destinata ad interrompersi**. Prosegue invece la riduzione della spesa per gli investimenti.



Fonte: Flussi di cassa RGS 2005-2009



Fonte: Flussi di cassa RGS 2005-2009

2.1 Le entrate correnti

Nel bilancio locale¹ le entrate correnti, ovvero quelle che concorrono a coprire la spesa corrente, sono così articolate:

- le entrate tributarie del Titolo I, che derivano da tasse, imposte e tributi;
- i trasferimenti del Titolo II, che derivano da contributi e trasferimenti da parte di Stato, Regione e altri enti del settore pubblico;
- le entrate extra tributarie del Titolo III, che derivano da proventi dei servizi pubblici, da proventi dei beni dell'ente, da utili delle aziende partecipate e da rimborsi e recuperi diversi.

Le entrate correnti procapite

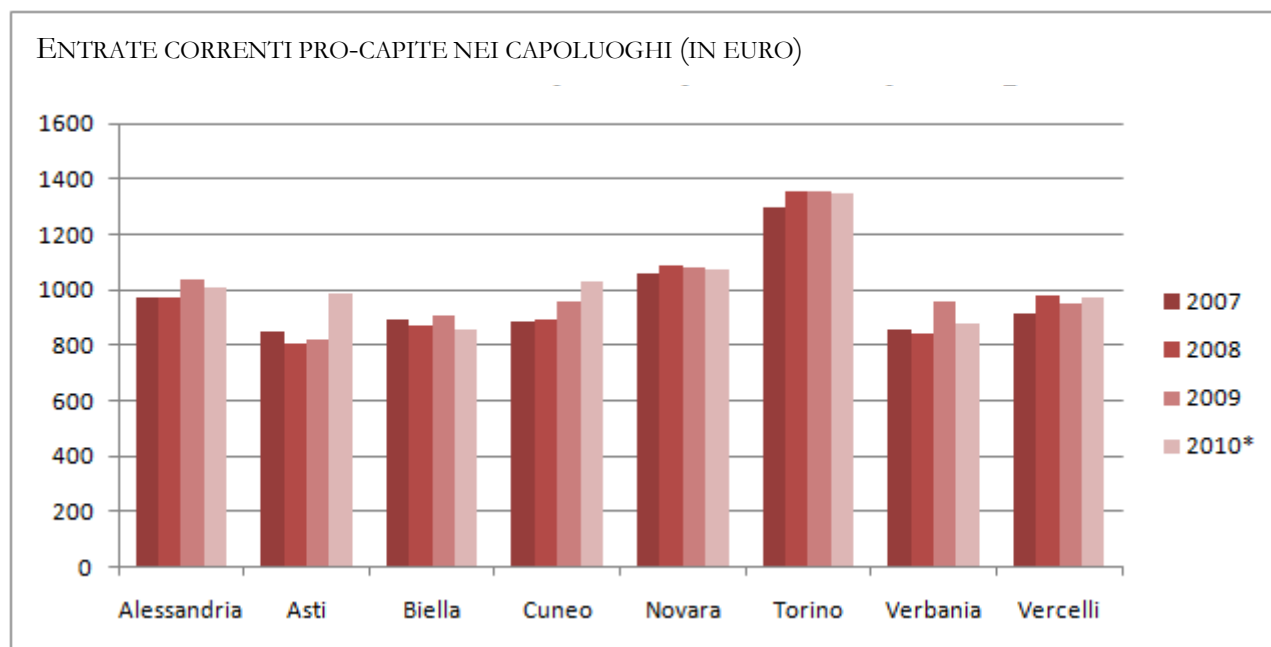
Il livello delle entrate pare dimostrarsi stabile in termini nominali nel triennio 2007-2010: dai dati di consuntivo 2009 si nota come i capoluoghi di provincia registrano fra gli 800 e i 1.000 euro procapite, con gli estremi di Asti (818 euro) e Novara, poco sopra i 1.000 euro, e Torino, con più di 1.300 euro. Nel 2010 eccetto che per Biella e Verbania, si prevede una lieve crescita rispetto all'anno precedente. L'analisi del trend temporale evidenzia che le entrate correnti nei capoluoghi si mantengono stabili nel biennio 2007-2008, per poi tornare a crescere nel 2009/2010.

Nei Comuni superiori ai 5.000 abitanti la media è del 2009 è di 751 euro contro i 711 del 2007, quindi, anche se al di sotto dei capoluoghi (che offrono però mediamente più servizi), generalmente in crescita, con alcune eccezioni (Novi, Alba e Giaveno, ad es.) Ivrea

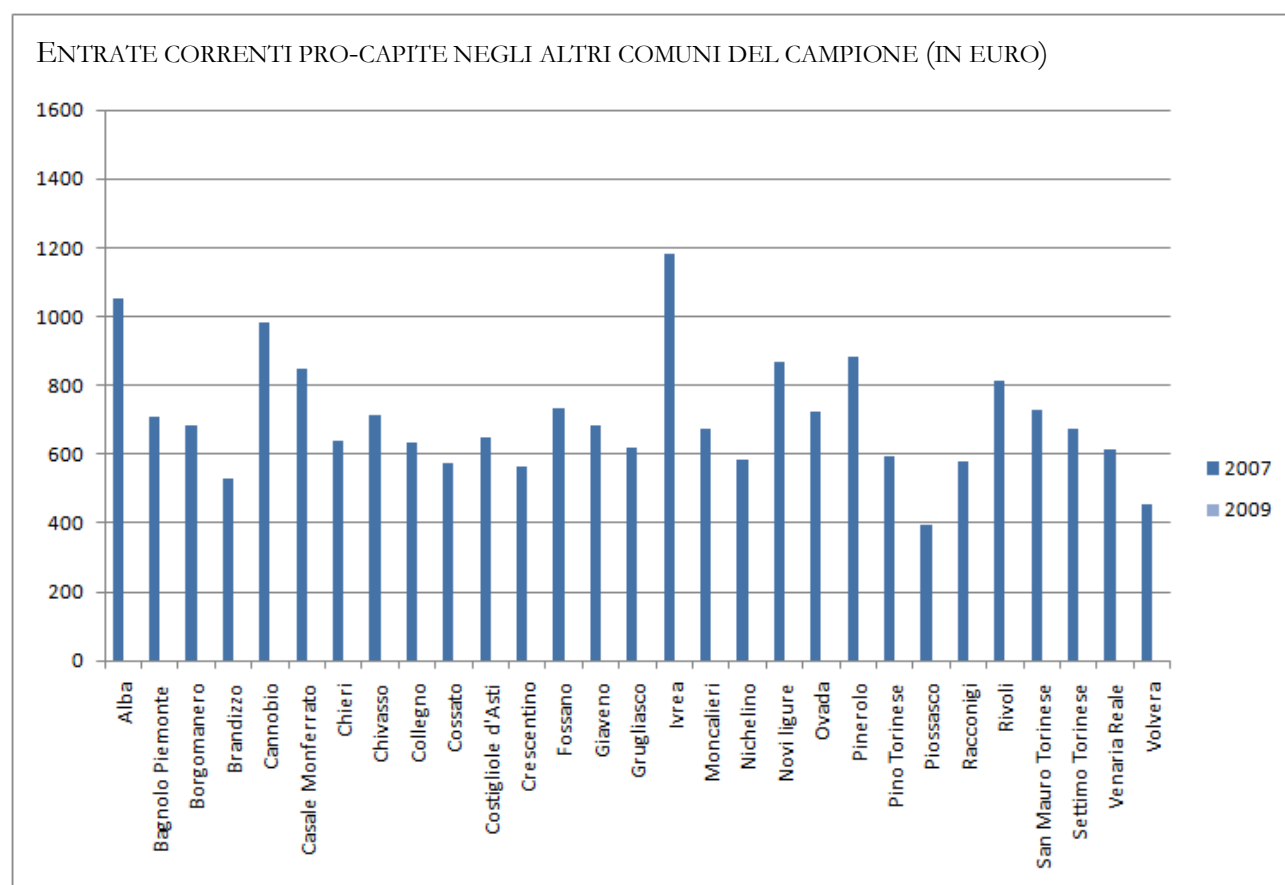
¹ Per tutti i comuni si sono utilizzati i dati di bilancio consuntivi all'ultimo anno disponibile, ossia il 2009. La fonte dati per i consuntivi 2007-2009 è il Ministero degli Interni, per il 2009 sono i certificati di bilancio reperiti presso gli enti stessi. Per i capoluoghi ci è parso interessante prendere in considerazione anche i dati, tratti dai bilanci di previsione, 2010.



conferma l'alto livello di entrate pro-capite collocandosi sopra i 1.000 euro. Piosasco è il comune con entrate correnti procapite più basse, con poco più di 400 euro.



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009, Certificati Preventivi 2010



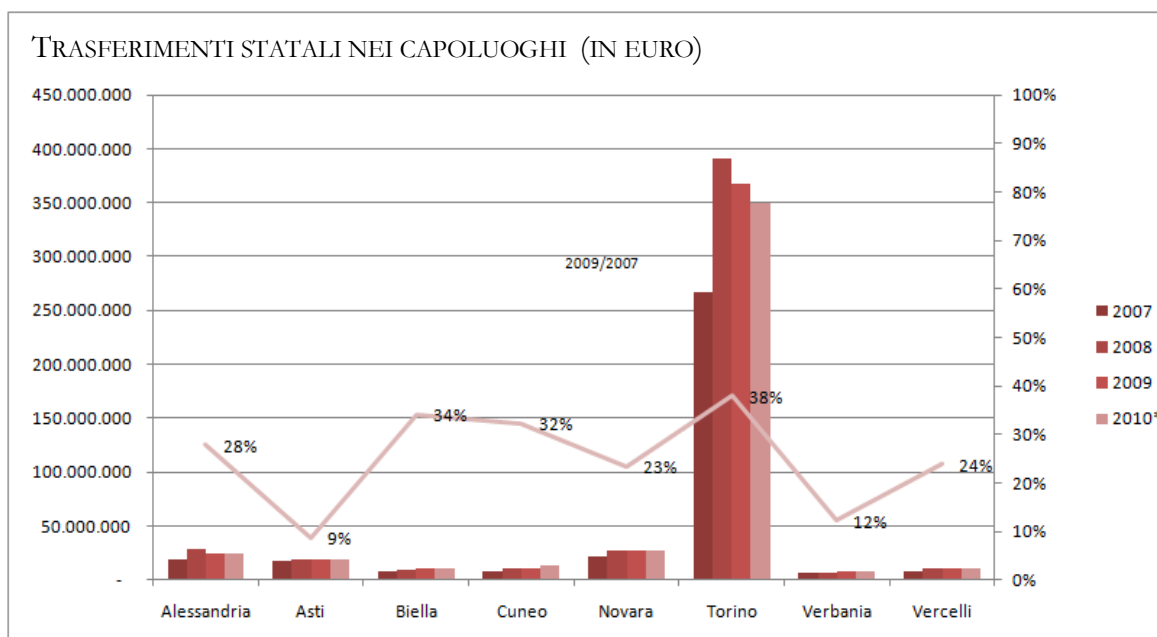


Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009

Raffrontando alle entrate correnti, le spese correnti procapite si nota come esse siano più elevate nei capoluoghi più popolosi: al primo posto c'è Torino (1334), seguita da Novara (1.020 euro) e da Alessandria (1.013). Sopra i 1.000 euro c'è Ivrea che, pur essendo un comune di medie dimensioni, ha un'elevata spesa corrente pro-capite (1.236euro), seguita da Alba (1.009 euro).

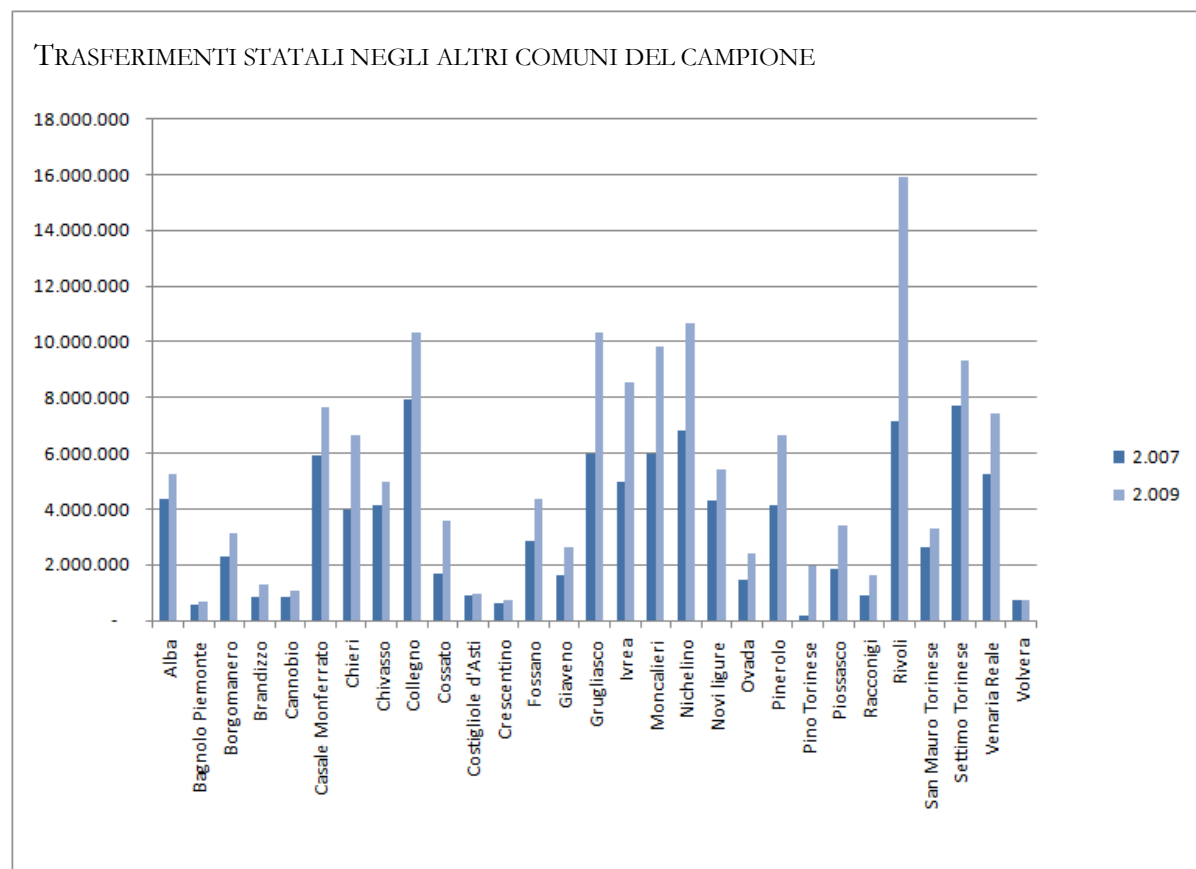
2.2 I trasferimenti statali della parte corrente

I trasferimenti statali, dopo essere cresciuti tra il 2007 e il 2008, anche a seguito delle compensazioni per il mancato gettito ICI, scendono in misura poco significativa nella maggior parte dei capoluoghi (eccetto Biella, Verbania ed Asti) tra il 2008 e il 2009 e lievemente anche tra il 2009 e il 2010 nel 2010 (eccetto che per Cuneo, Verbania e Novara). Tra il 2007 e il 2009 si riscontra comunque una crescita complessiva dei trasferimenti, in particolare a Torino e a Biella.



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009, Certificati Preventivi 2010

Negli altri comuni del campione invece si evidenzia un aumento dei trasferimenti statali tra il 2007 e il 2009, con picchi massimi laddove in particolare era elevato il gettito derivante dall'ICI (Pino Torinese, Costigliole d'Asti e San Mauro).



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009



Occorre sottolineare che nel 2011 e 2012, a seguito della manovra correttiva, è previsto un taglio dei trasferimenti. Nella tabella sottostante è quantificato il taglio per il 2011.

	<i>Taglio trasferimenti 2011</i>	<i>Peso del taglio sui trasferimenti erariali 2010</i>	<i>Peso del taglio sulle entrate correnti 2010</i>
Alba	755.489	14%	3%
Alessandria	2.854.211	12%	3%
Asti	2.476.895	13%	3%
Bagnolo Piemonte	82.800	13%	2%
Biella	1.283.429	13%	3%
Borgomanero	453.239	13%	3%
Brandizzo	167.593	13%	4%
Cannobio	133.550	13%	2%
Casale Monferrato	956.793	12%	3%
Chieri	863.295	13%	4%
Chivasso	596.146	6%	2%
Collegno	1.278.095	42%	14%
Cossato	377.228	12%	4%
Costigliole D'asti	129.745	13%	3%
Crescentino	99.711	14%	2%
Cuneo	1.516.460	11%	3%
Fossano	548.104	14%	3%
Giaveno	319.265	13%	3%
Grugliasco	1.052.842	14%	4%
Ivrea	711.574	10%	3%
Moncalieri	1.298.734	13%	3%
Nichelino	1.262.639	14%	5%
Novara	3.524.972	13%	3%
Novi Ligure	680.083	13%	3%
Ovada	286.882	12%	3%
Pinerolo	848.000	13%	3%
Pino Torinese	233.710	12%	5%
Piossasco	389.422	12%	5%
Racconigi	187.764	13%	3%
Rivoli	1.382.005	13%	3%
San Mauro Torinese	440.939	14%	7%
Settimo Torinese	1.186.926	13%	4%
Torino	42.482.080	12%	3%
Venaria	908.278	12%	3%
Verbania	802.654	11%	3%
Vercelli	1.164.659	12%	3%
Volvera	120.899	18%	3%

Fonte: Ministero degli Interni

2.2.1 L'autonomia finanziaria dei Comuni

<i>Indicatore</i>	<i>Formula</i>
1. Grado di autonomia finanziaria	$((\text{Titolo I} + \text{Titolo III delle entrate correnti}) / \text{entrate correnti}) \times 100$
2. Grado di autonomia tributaria	$((\text{Titolo I delle entrate correnti}) / \text{entrate correnti}) \times 100$

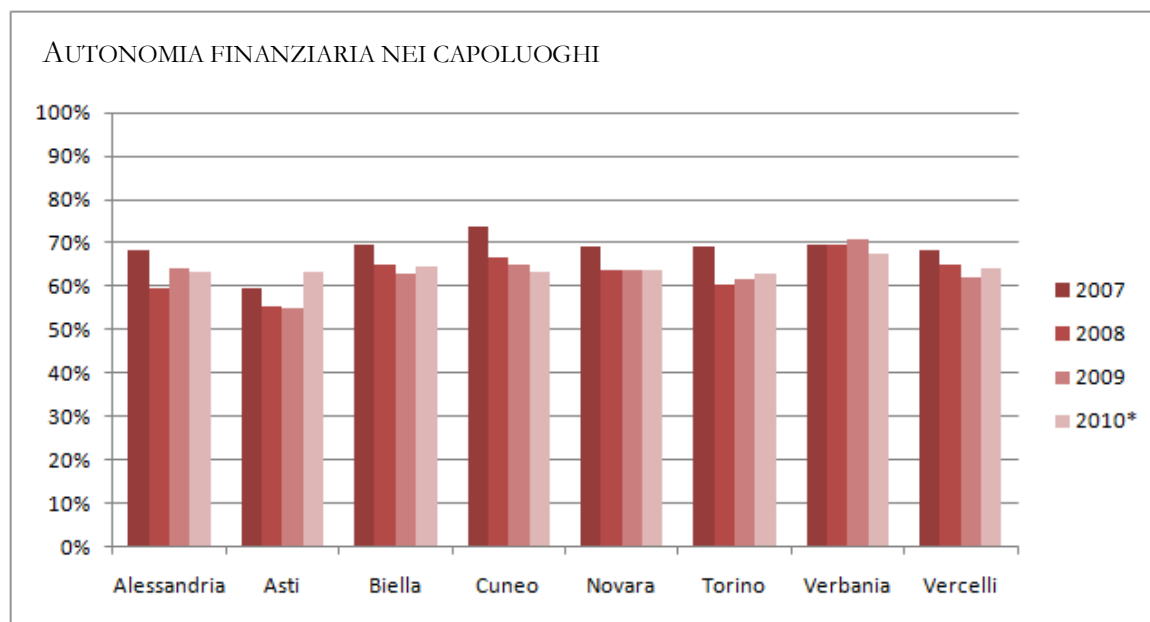
In media l'autonomia comunale, che comprende sia il grado di autonomia finanziaria sia il grado di autonomia tributaria, mostra una tendenza costante a diminuire soprattutto nei Capoluoghi. Infatti nel 2009, l'autonomia finanziaria media dei capoluoghi si aggira attorno



al 63% (con i valori minimi di Asti, 55% e massimi di Verbania, 77%). Dai dati di preventivo 2010, tale tendenza pare accentuarsi.

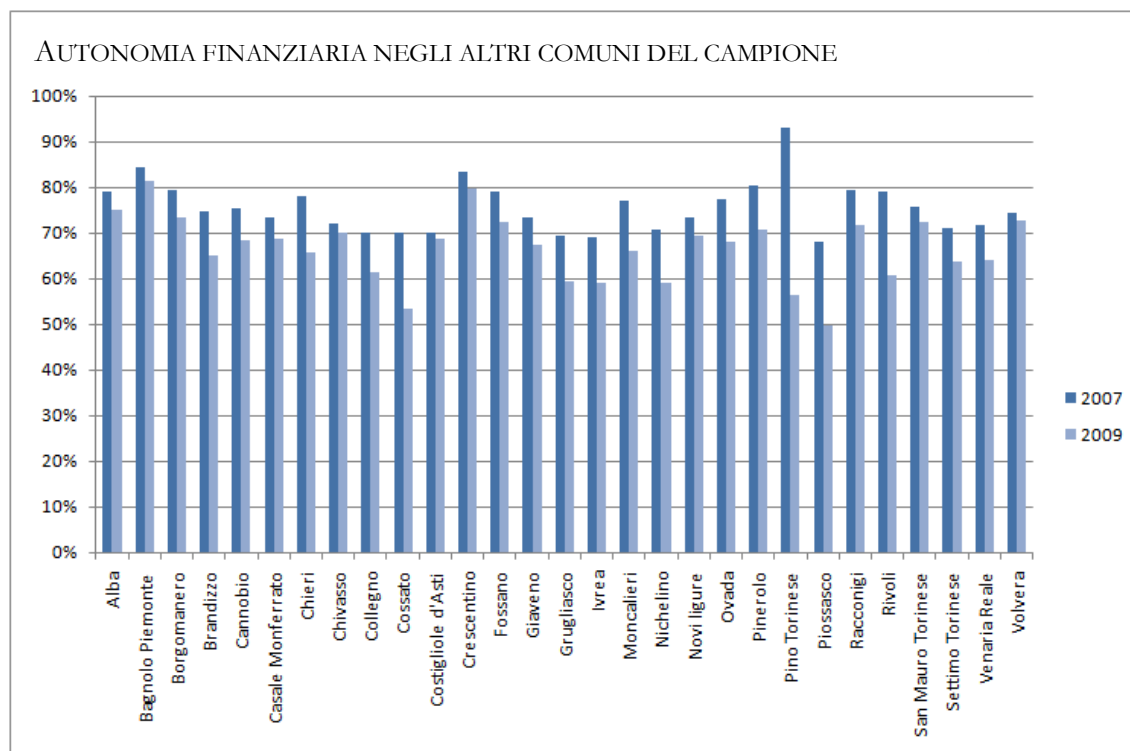
Aumenta nuovamente la dipendenza dai trasferimenti statali

La diminuzione dell'autonomia finanziaria è connessa all'abolizione dell'ICI e al blocco delle aliquote delle altre imposte locali. Altra considerazione è legata al grado di incertezza dell'entrata che, mentre nel caso dell'ICI viene governata a livello locale, nel caso del trasferimento essa diventa oggetto di trattativa insieme a tutti gli altri trasferimenti statali.



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009, Certificati Preventivi 2010

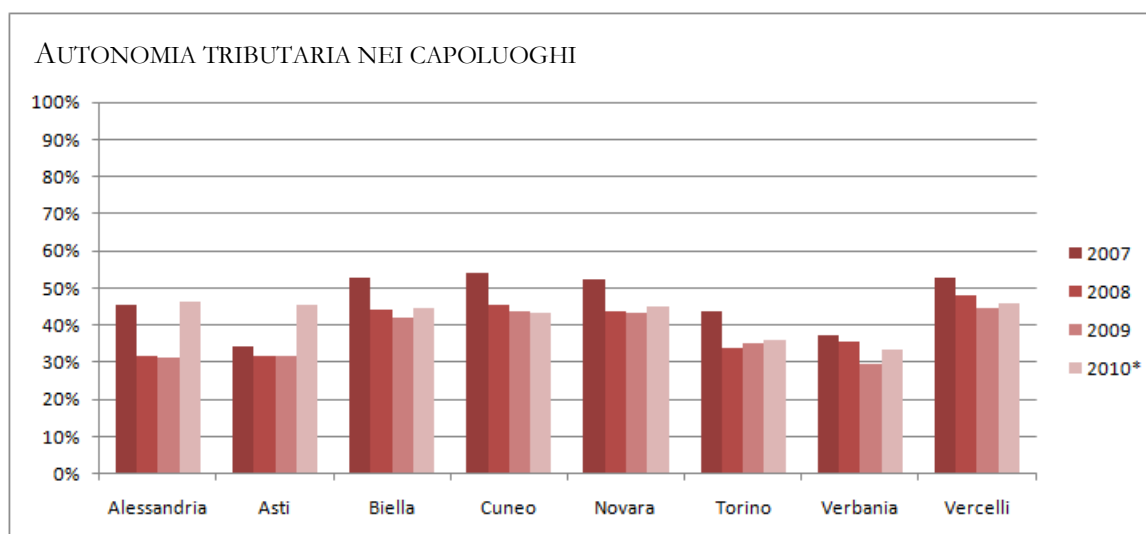
Anche negli altri comuni del campione si constata una diminuzione dell'autonomia finanziaria che passa da una media del 76% del 2007 a quella del 63% del 2009.



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009

Si conferma la minor autonomia finanziaria dei capoluoghi

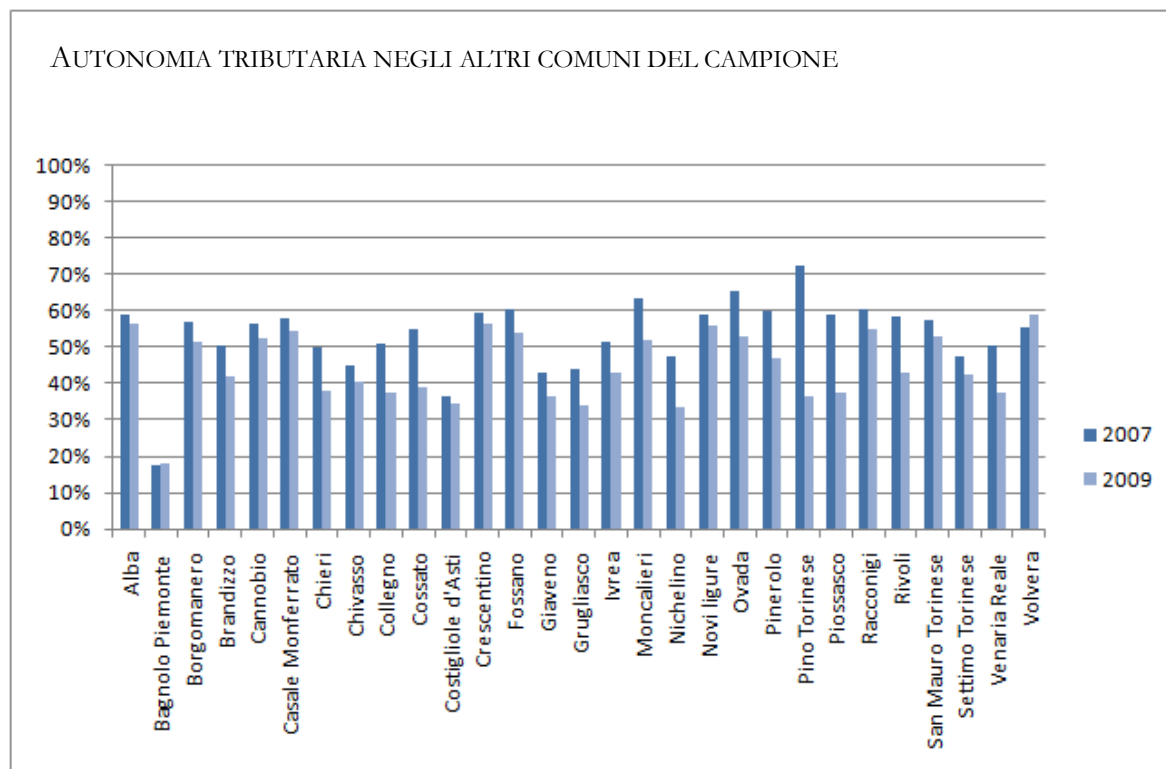
Simmetrico è il diverso comportamento dei capoluoghi rispetto agli altri comuni per quanto riguarda la sola autonomia tributaria: nel 2009, Asti non arriva al 30%, Verbania lo supera di poco (31%), Torino si attesta al 35%, Biella, Cuneo, Novara e Vercelli poco sopra il 40%. Le previsioni 2010 paiono invece lasciar supporre una sua crescita, connessa probabilmente al recupero dell'evasione fiscale.



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009, Certificati Preventivi 2010

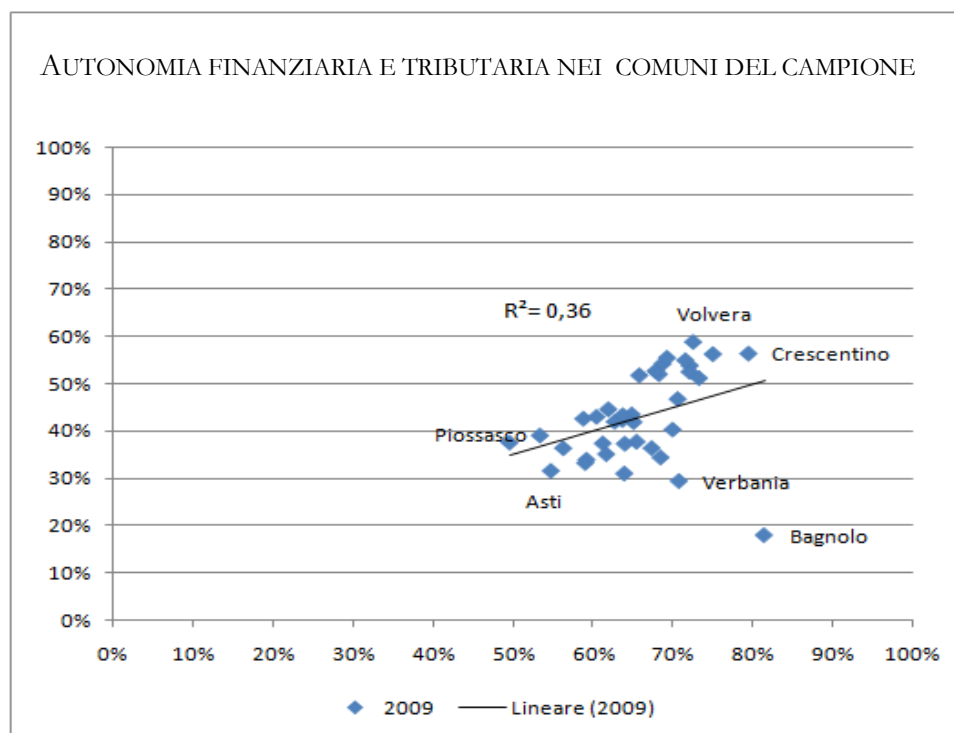


Gli altri comuni del campione vedono una flessione della propria autonomia tributaria, passando da una 54% di media del 2007 al 42% del 2009, con agli estremi Volvera con il 59 % e Bagnolo Piemonte con il 18%.



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009, Certificati Preventivi 2010

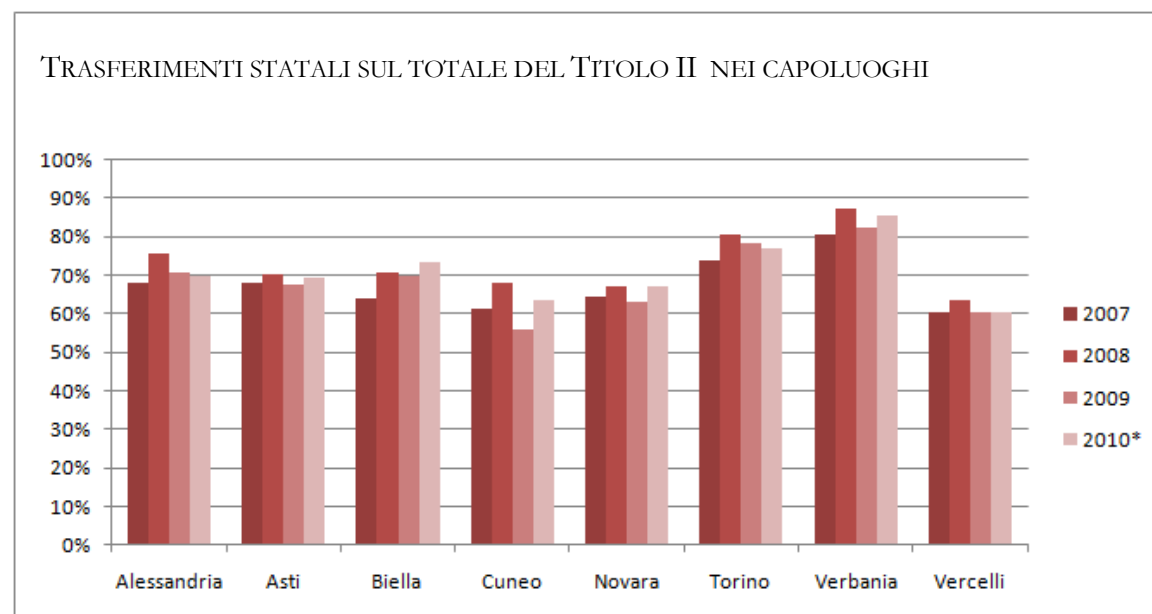
Il grado di autonomia finanziaria cresce al crescere dell'autonomia tributaria con una relazione abbastanza significativa; i comuni hanno valori abbastanza vicini alle medie dei due indicatori, si discostano Asti e Piossasco con scarsa autonomia sia finanziaria che tributaria, Bagnolo e Verbania con elevata autonomia finanziaria e scarsa autonomia tributaria, Crescentino e Volvera con entrambe elevate.



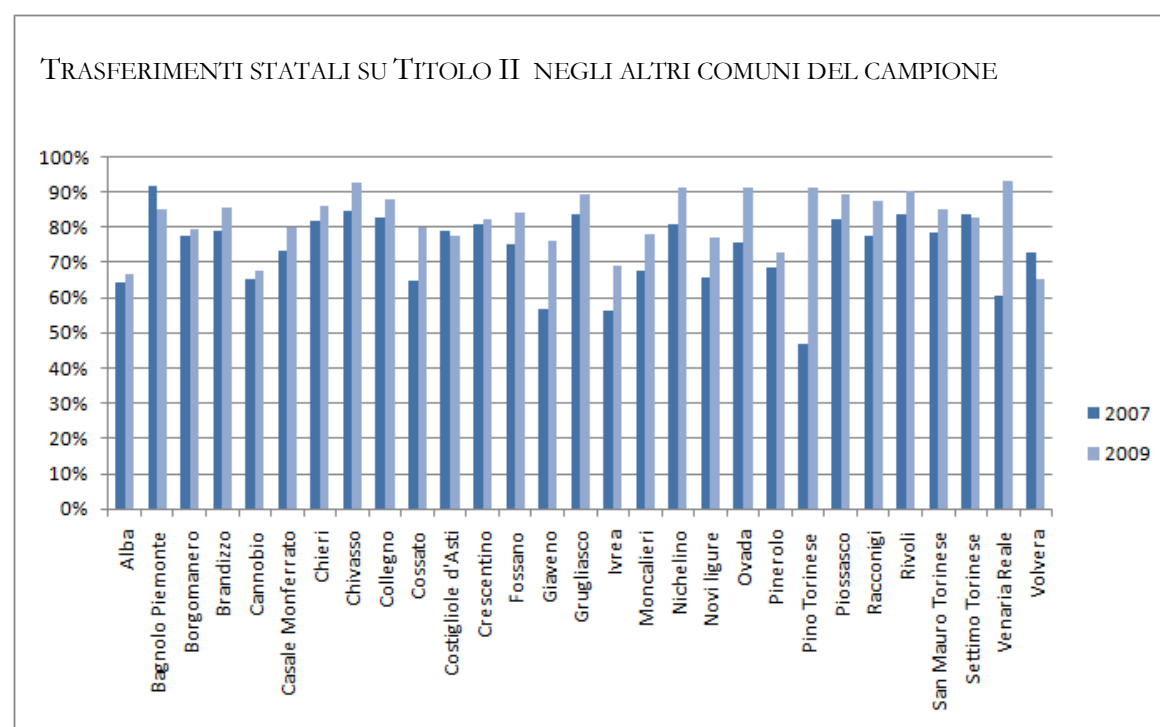
Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009

2.3 Contributi statali e regionali

L'incidenza dei contributi statali nella formazione del titolo II del bilancio comunale è destinata a crescere. Nel corso del 2008 si rileva un aumento, non confermato al 2009 e al 2010. Nella metà dei capoluoghi al 2009, l'incidenza dei trasferimenti statali supera il 70% con i picchi di Verbania 82% e Torino 78% e il valore più basso di Cuneo (56%). Al 2009, il valore medio del peso dei contributi statali si attesta attorno al 75% nei capoluoghi, all'8% negli altri comuni.



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009, Certificati Preventivi 2010

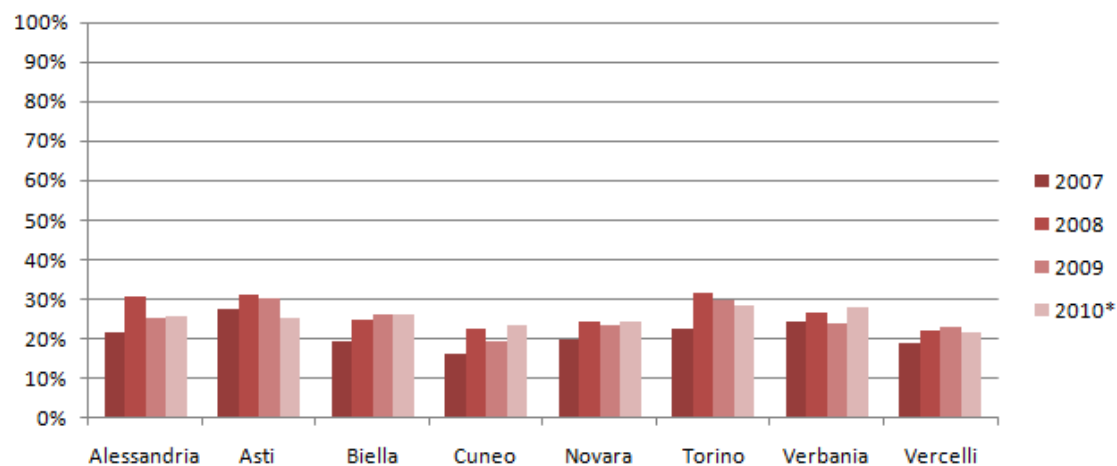


Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009

La ***dipendenza erariale*** è data dal rapporto tra i trasferimenti statali e le entrate correnti del Comune (rappresenta quindi l'importanza dei trasferimenti statali nella composizione delle entrate correnti comunali). Il valore dell'indicatore cresce dal 2007 al 2008, per attestarsi nel 2009 nei capoluoghi attorno a una media del 28%; negli altri comuni del campione la media 2009 è del 28% (con le punte massime di Pino Torinese e Piossasco che superano il 40%) e la crescita tra il 2007 e il 2009 si mostra maggiormente accentuata.

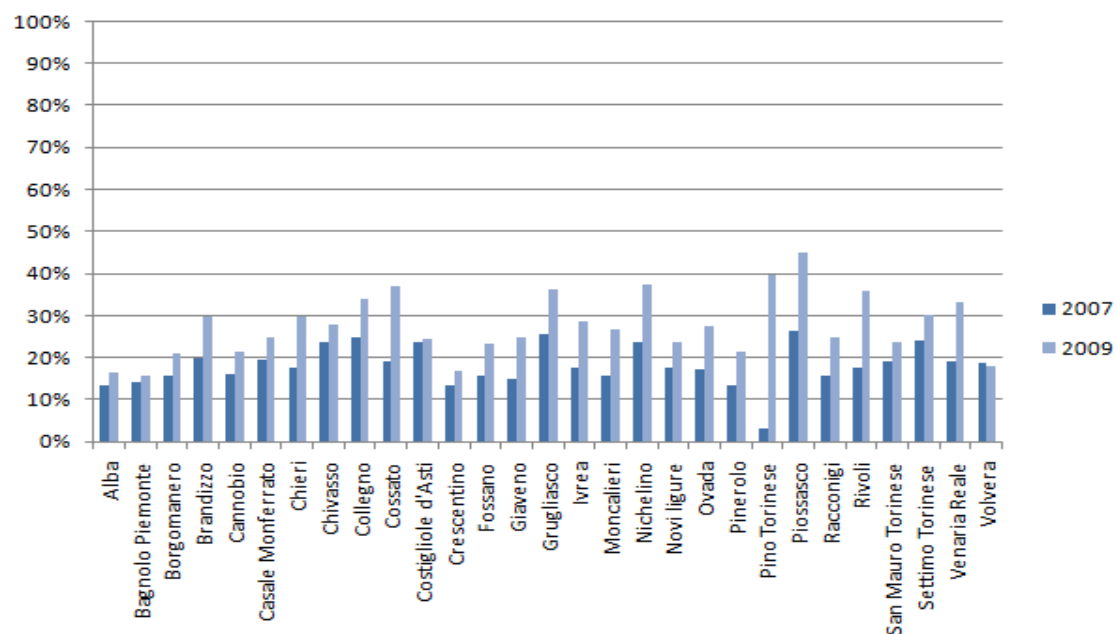


GRADO DI DIPENDENZA ERARIALE NEI CAPOLUOGHI

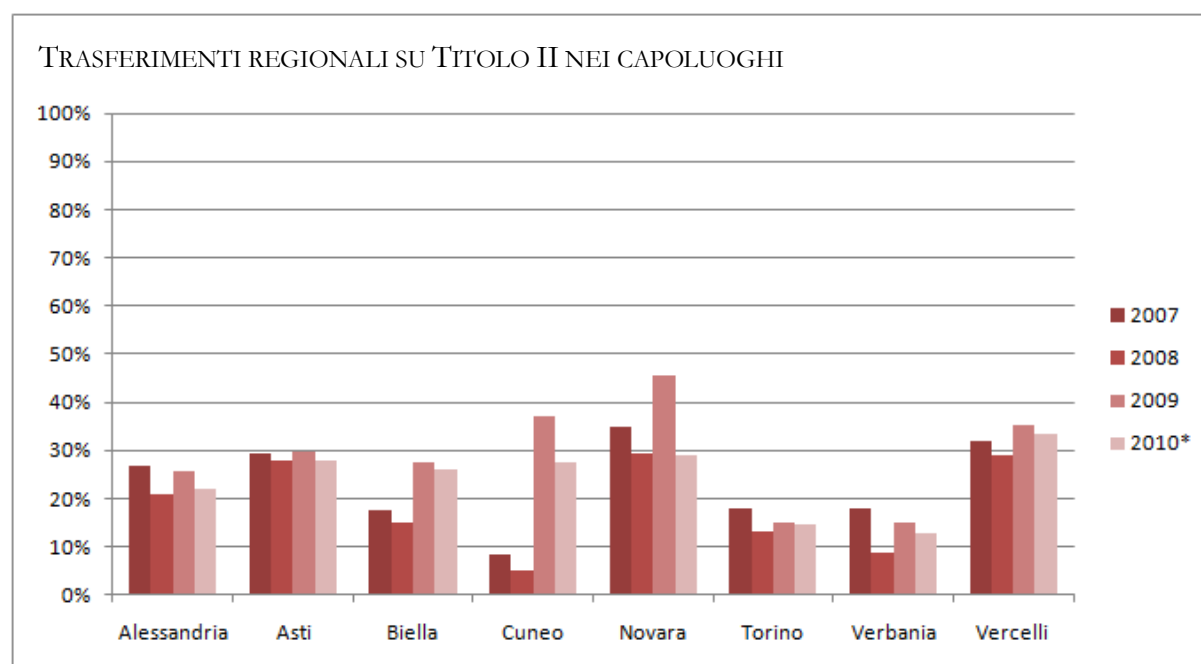


Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009, Certificati Preventivi 2010

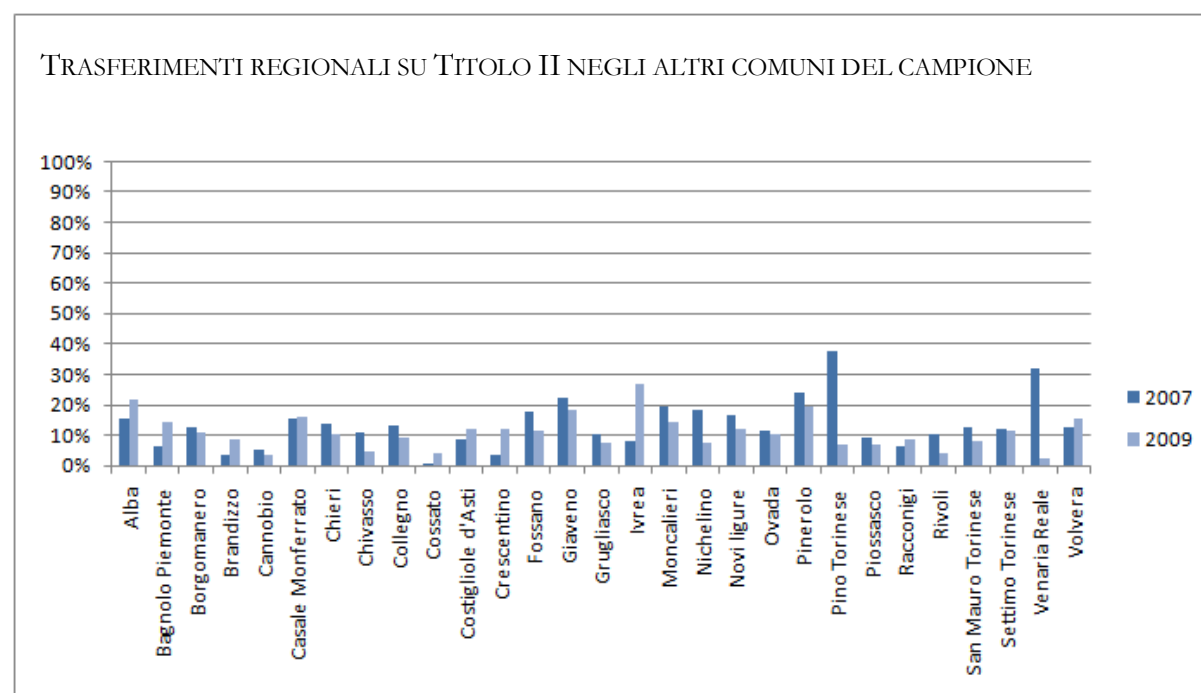
GRADO DI DIPENDENZA ERARIALE NEGLI ALTRI COMUNI DEL CAMPIONE



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009, Certificati Preventivi 2010



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009

I contributi regionali assumono un ruolo più significativo sul Titolo II

Dopo la flessione tra il 2007 e il 2008, nel 2009 il peso dei trasferimenti regionali cresce superando in alcuni capoluoghi il 30% (Cuneo ed Asti), fino a raggiungere il 45% di Novara.



Tale tendenza non è confermata però nel 2010: in tutti i capoluoghi si prevede una flessione generalizzata dell'incidenza dei contributi regionali. Nei comuni sopra i 5.000 abitanti, l'andamento tra il 2007 e il 2009 è oscillante, la media è relativamente modesta, è del 17%, rispetto al 13% del 2007; solo ad Alba supera il 20%.

2.4 Le principali imposte

Indicatore	Formula
7. Incidenza ICI sul totale imposte	$(\text{Gettito ICI} / \text{Imposte totali Categoria I del Titolo I}) \times 100$
8. ICI pro capite	$\text{Gettito ICI} / \text{Popolazione}$
9. TARSU pro capite	$\text{Gettito TARSU} / \text{Popolazione}$
10. Addizionale IRPEF pro capite	$\text{Addizionale IRPEF} / \text{Popolazione}$

Si mette in luce una strategia fondamentale della gestione delle entrate correnti dei Comuni: posto che i contributi siano *dati*, i Comuni possono privilegiare le entrate da *fiscalità generale* come l'addizionale IRPEF o l'ICI oppure puntare sulle entrate extratributarie, ovvero sulle tariffe dei servizi a domanda individuale. È evidente che si tratta di due approcci molto diversi, anche se oggi la portata redistributiva di una scelta piuttosto che dell'altra è stata di gran lunga modificata dagli interventi legislativi occorsi.

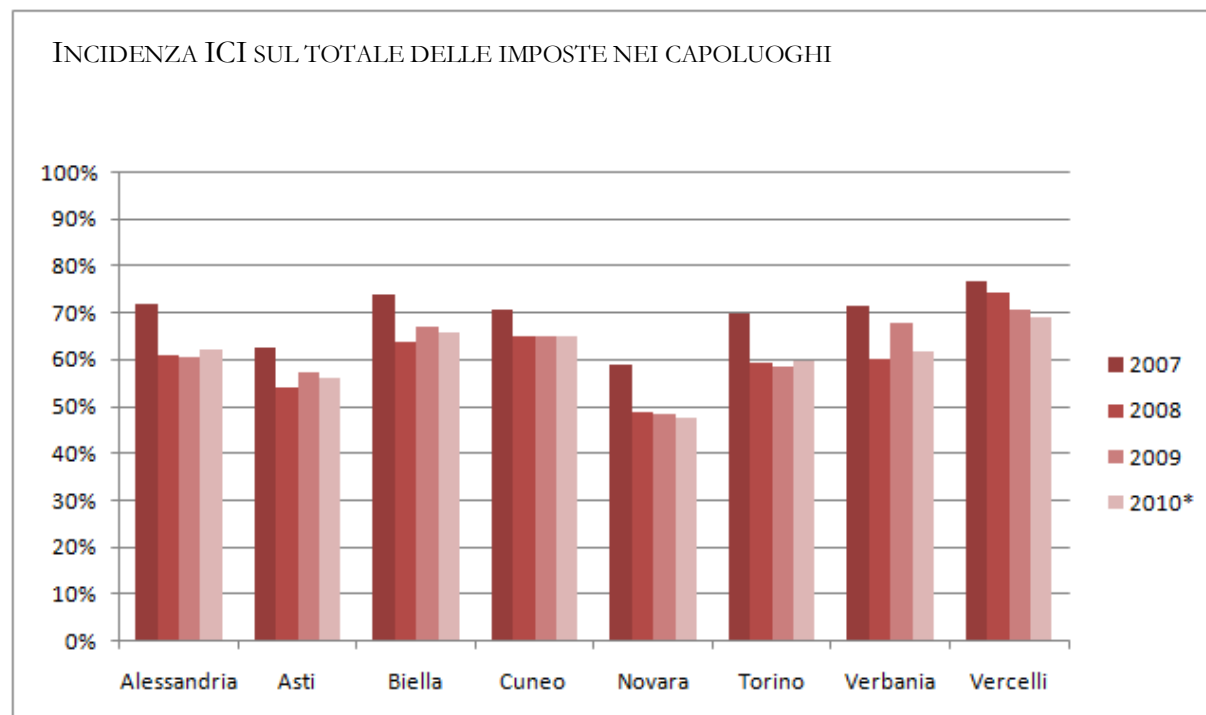
Tuttavia, se, un tempo, la scelta di privilegiare la fiscalità generale poteva significare compiere scelte di carattere redistributivo, in quanto l'ICI era un'imposta fortemente redistributiva, l'addizionale IRPEF locale, essendo appunto un'addizionale, non una sovrimposta, non può essere discriminata più di tanto per scaglioni di reddito, nonostante la possibilità di introdurre qualche soglia esente.

Come strumento distributivo, l'IRPEF subisce una serie di limitazioni, in quanto, da un lato, azioni redistributive attuate tramite l'IRPEF non possono avvantaggiare chi l'IRPEF non la paga perché troppo povero, e dall'altro lato, la base imponibile dell'IRPEF è composta solo da una loro parte assai limitata, per oltre il 75 per cento redditi da lavoro dipendente o assimilati. Molti redditi sono legalmente esclusi dalla base imponibile dell'IRPEF (tutti i redditi da capitale) o assoggettati a una tassazione volutamente bassa (tutti i redditi catastalizzati). Diventa, forse, opportuno, dare un minor peso all'effetto redistributivo dell'IRPEF e valutare maggiormente la redistribuzione effettuata sulla spesa.

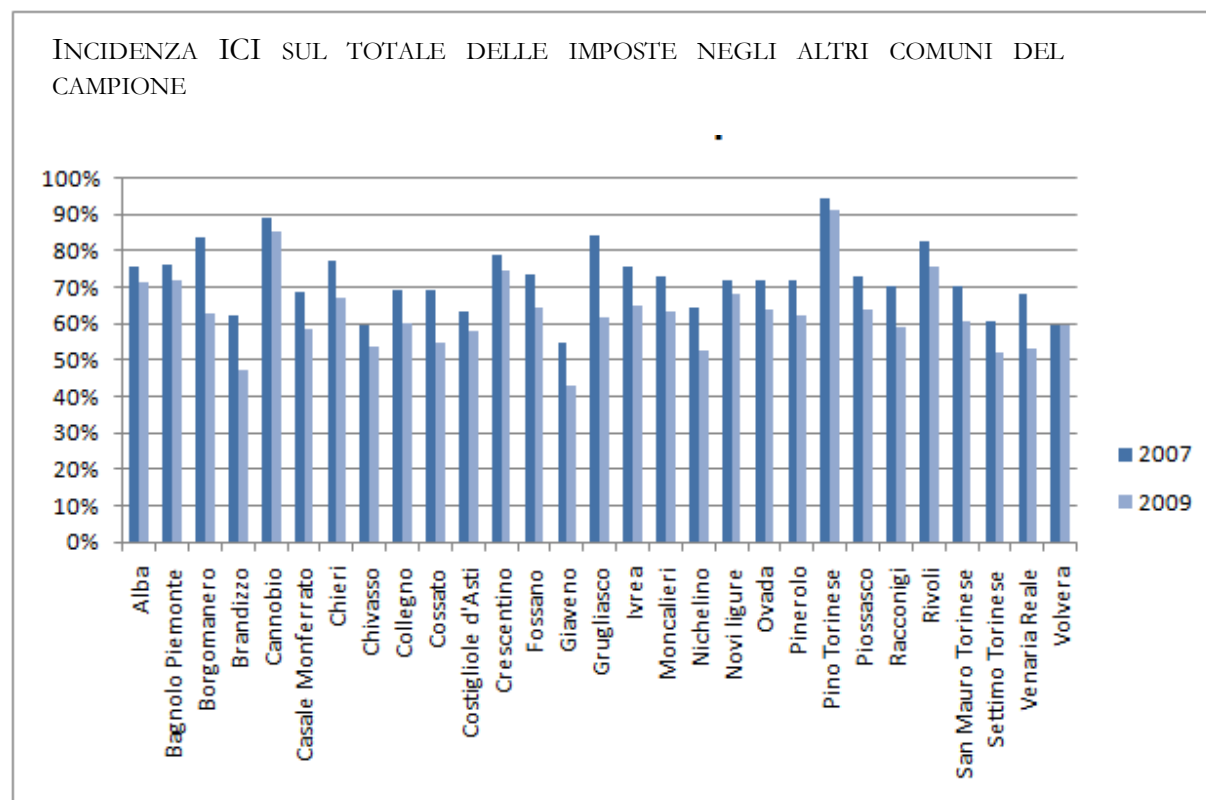
L' Imposta comunale sugli immobili

Un approfondimento particolare merita l'ICI, che fino al 2007 è stata la principale delle imposte comunali. Nel 2009 i capoluoghi di provincia traggono da questa voce circa il 60% delle imposte; il massimo a Vercelli con il 61%, il minimo a Novara con 48%.

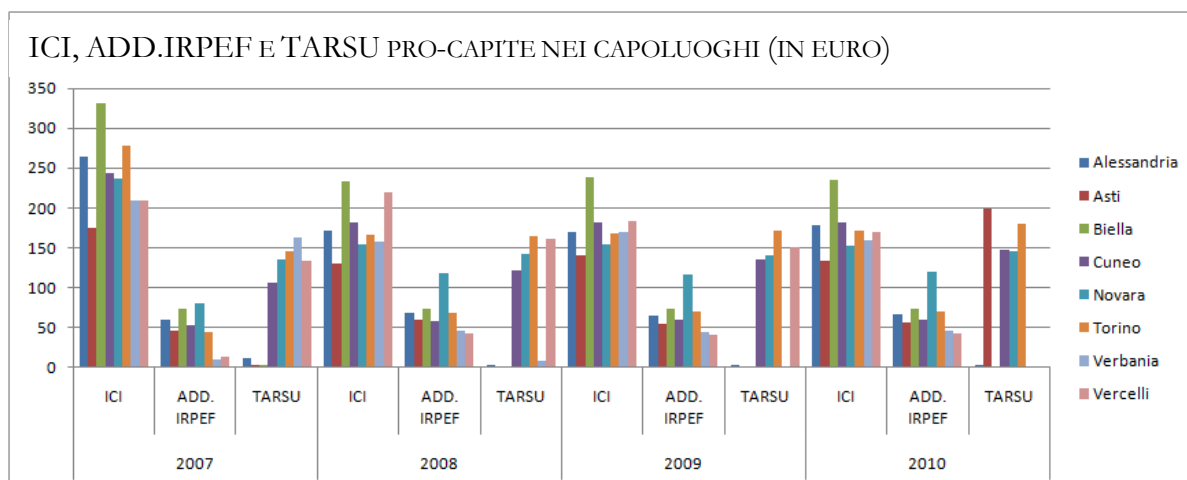
Tra il 2007 e il 2009 vi è stata, conseguentemente all'abolizione dell'ICI sulla prima casa, una riduzione del peso dell'ICI sul totale delle imposte: i Comuni sopra i 5.000 abitanti hanno un comportamento analogo con la media del 61% di imposte da ICI: la maggior parte dei Comuni si raccoglie intorno alla media, con alcune significative diversità, come Pino Torinese e Cannobio che traggono dall'ICI oltre il 90% delle proprie imposte e Gavieno poco più del 40%.



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009, Certificati Preventivi 2010



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009, Certificati Preventivi 2010

Come si vede dal grafico, il *gettito pro capite di ICI* è diminuito nel triennio, in seguito all'abolizione ICI prima casa:

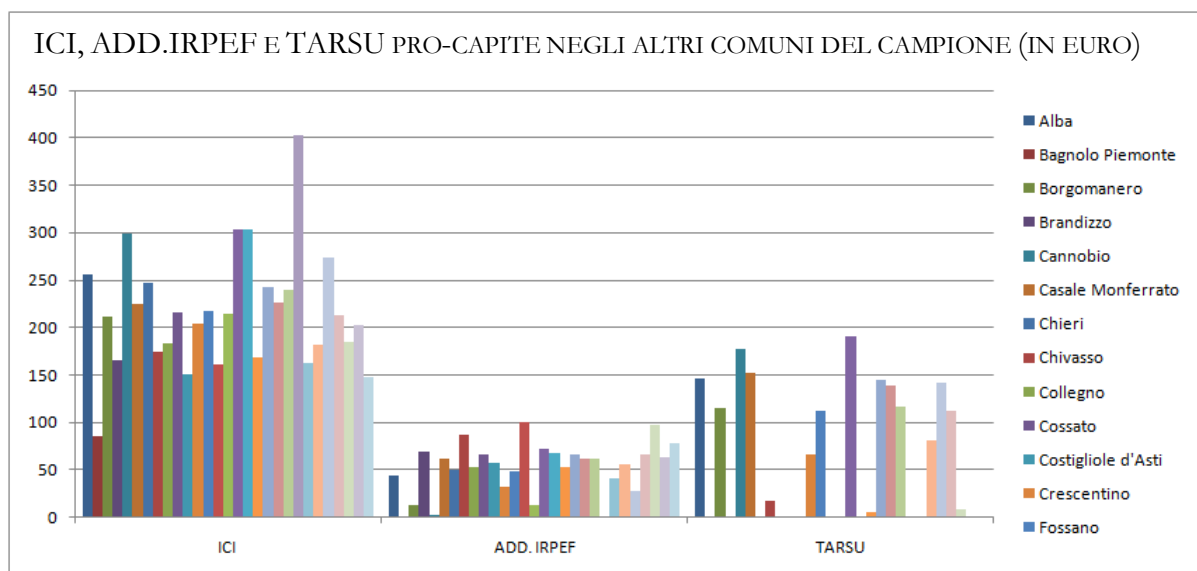
- Biella nel 2009 secondo le previsioni anche nel 2010 si mantiene sopra i 230 euro;
- Alessandria, Cuneo, Torino e Vercelli si attestano tra i 160 e i 180 euro pro-capite;
- Asti e Verbania e mostrano i valori più bassi tra i 140 e i 150 euro pro-capite.

Nei Comuni sopra i 5.000 i cittadini nel 2009 pagano mediamente 151 euro a testa di ICI, con, però, una variabilità notevole: si passa dai 236 euro di Cannobio e dai 212 di Alba agli 86 di Bagnolo.

Un gettito ICI pro capite alto, normalmente, determina maggiore percentuale di incidenza dell'imposta sul totale delle imposte. Cannobio e Pino Torinese, infatti, mostrano valori alti di entrambi gli indicatori.

Per quanto riguarda le altre imposte, nei capoluoghi si nota un aumento costante tra il 2007 e il 2009, confermato dalle previsioni 2010:

- a Novara, nel 2009, l'addizionale IRPEF super i 100 euro pro-capite, mentre negli altri capoluoghi si attesta tra i 60 e i 70 euro circa, eccetto che a Verbania e a Vercelli, dove si aggira attorno ai 40 euro pro-capite;
- metà di essi è passato a TIA. Nei capoluoghi in cui è stata mantenuta, essendo la TARSU l'unica imposta su cui i comuni possono agire, essa è cresciuta notevolmente nel triennio;
- negli altri comuni del campione, l'addizionale IRPEF media pro-capite si aggira attorno ai 58 euro con le punte massime di San Mauro (104 euro) e minime di Cannobio e Pino (dove è pari a 0), la TARSU di 136 euro circa.

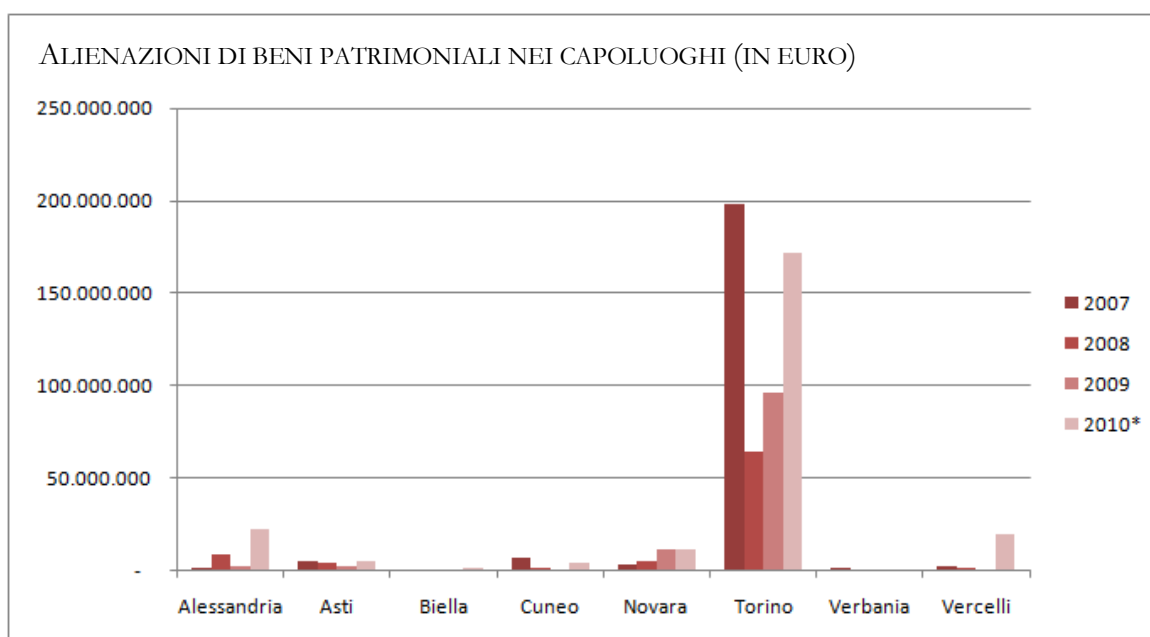


Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009

2.5 Le entrate da alienazioni e oneri di urbanizzazione

Le alienazioni

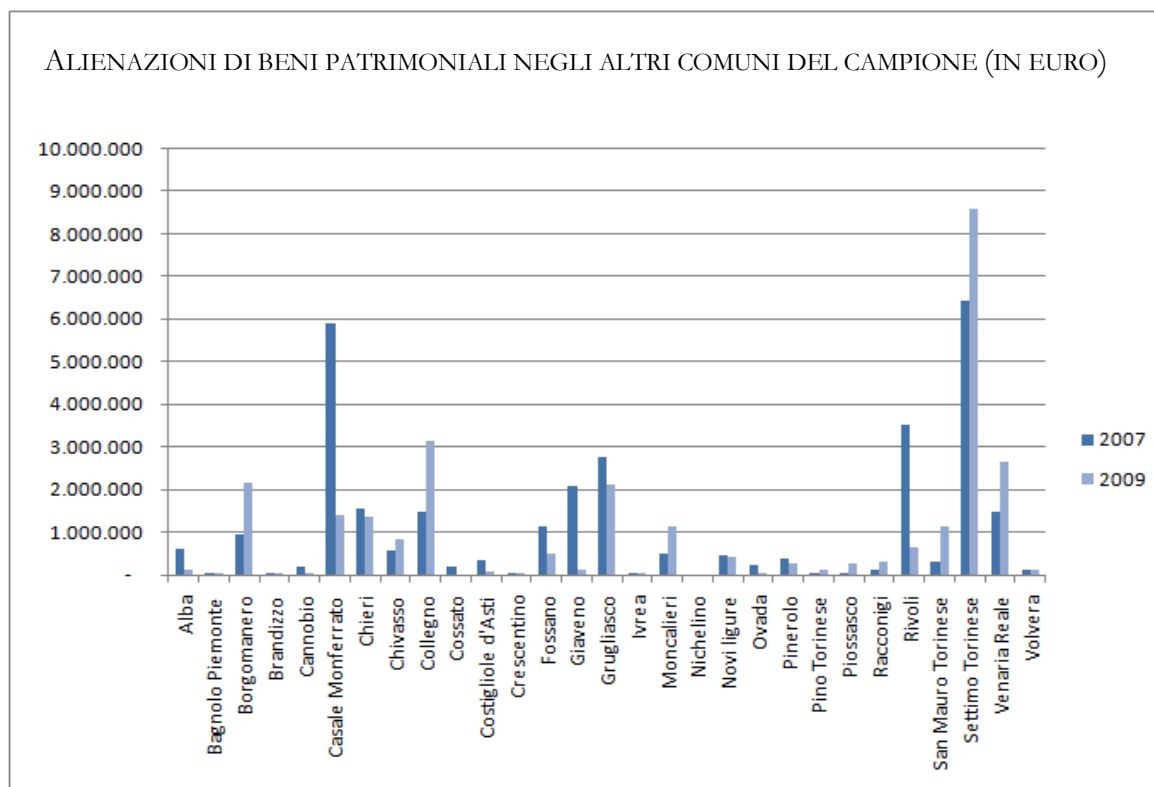
In valori assoluti, è evidente quanto le alienazioni sono state importanti per il Comune di Torino. Anche gli altri capoluoghi sembrano far ricorso in modo sempre maggiore, soprattutto nelle previsioni 2010, a tale strumento.



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009, Certificati Preventivi 2010



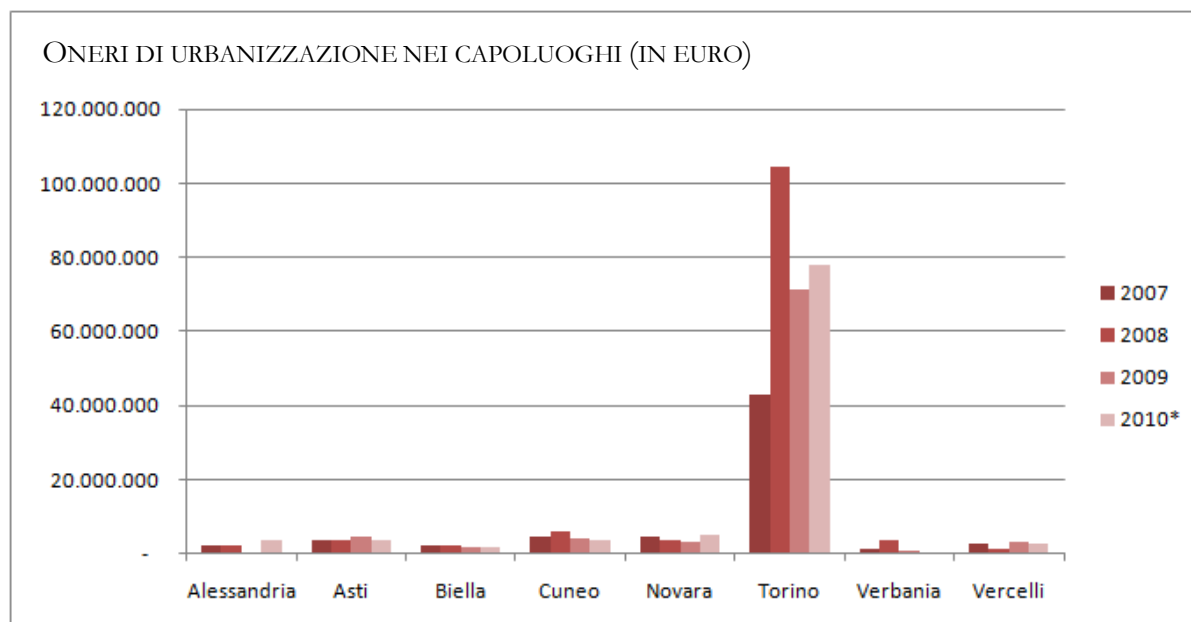
Tra gli altri comuni, nel 2009 sono soprattutto quelli della cintura torinese (Settimo, Collegno, Venaria e Grugliasco) ad avere alienato beni patrimoniali.



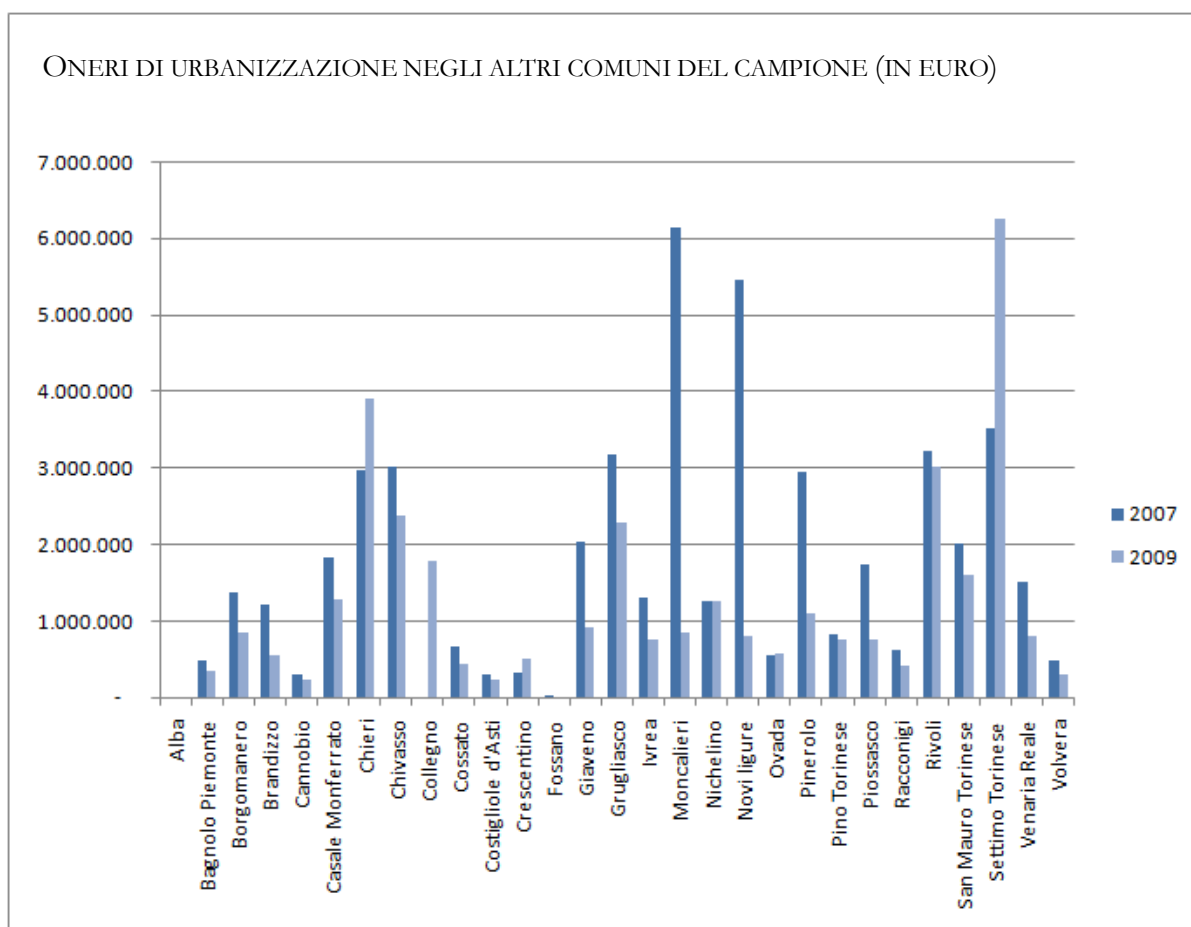
Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009

Gli oneri di urbanizzazione

I Comuni hanno cercato negli ultimi anni di sviluppare strategie in direzione di entrate in qualche misura straordinarie quali quelle connesse agli oneri di urbanizzazione e concessione. È stato confermato nel maxi-emendamento alla legge di stabilità 2011 la possibilità di utilizzo degli oneri di urbanizzazione per il finanziamento di spese correnti, come già negli anni precedenti. È crescente il ricorso agli oneri di urbanizzazione, che, tuttavia, induce mutamenti nelle scelte urbanistiche verso esigenze di carattere fiscale. Nel 2009 tuttavia, la crisi che ha colpito l'edilizia ha provocato una diminuzione di tale voce di entrata in tutti i capoluoghi eccetto che ad Asti, Verbania e Vercelli e anche nei restanti comuni, eccetto che a Settimo (grazie all'insediamento di nuovi centri produttivi), Chieri e Collegno.



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009, Certificati Preventivi 2010

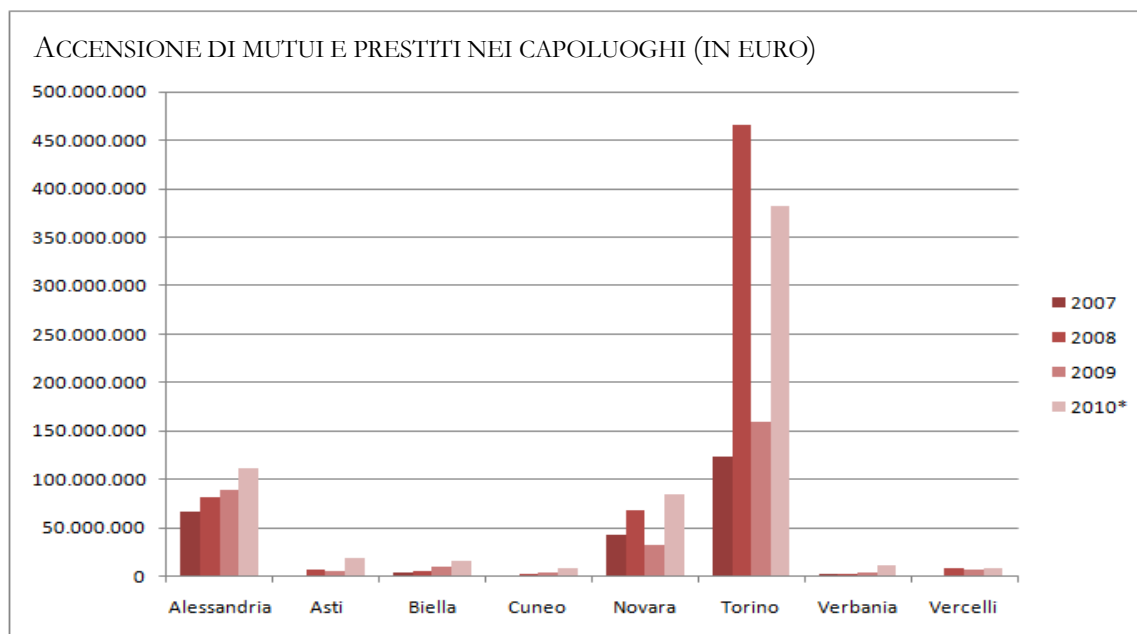


Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009



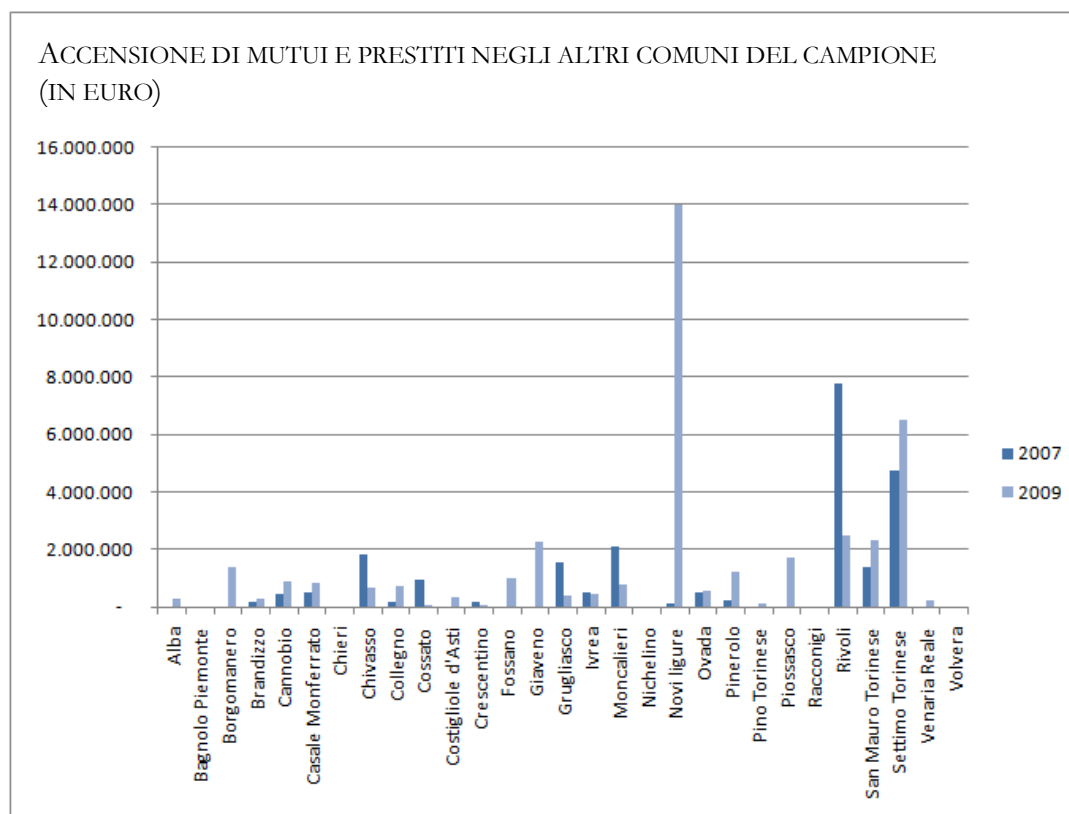
2.6 Le Entrate da Titolo V: Accensione di prestiti

Per quanto riguarda le entrate del Titolo V, relative all'accensione di prestiti, sono i Comuni di maggiori dimensioni a ricorrere a tale fonte di entrata: nel 2008 in valori assoluti la voce per Torino ammonta a più di 450.000 euro.



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009, Certificati Preventivi 2010

Tra gli altri comuni, il ricorso all'accensione di prestiti è più limitato, con l'eccezione di Settimo e Novi Ligure. Occorre evidenziare che Settimo ha una delle spese per investimenti pro-capite più elevata.



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009

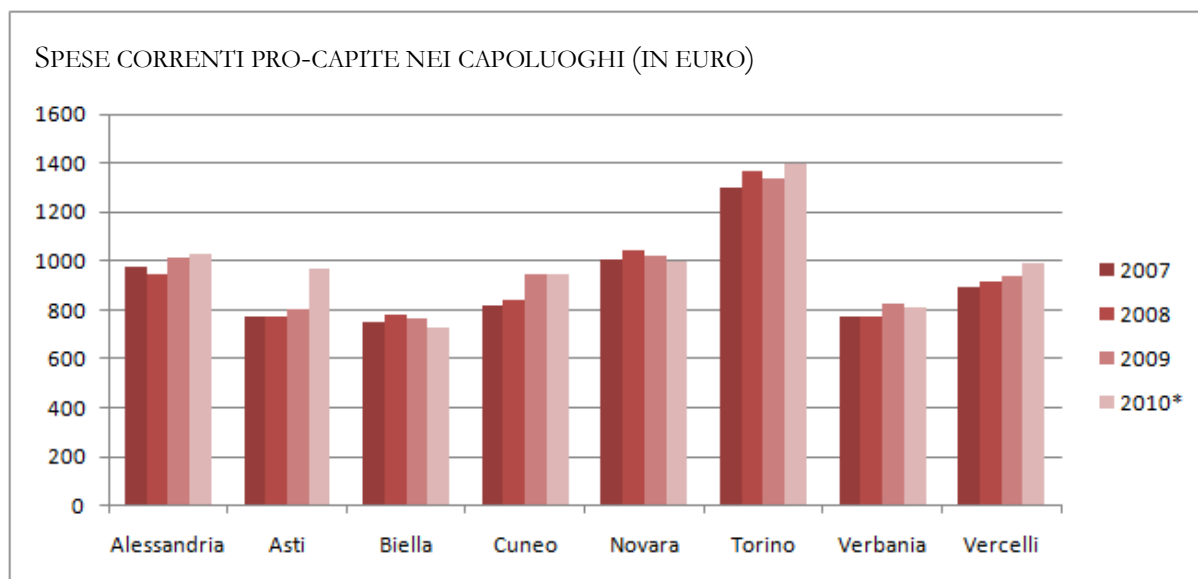
2.7 La spesa corrente

L'andamento della spesa corrente nei capoluoghi tra il 2007 e il 2009 si mantiene perlopiù stabile, con lievi incrementi annui, eccetto che per Biella.

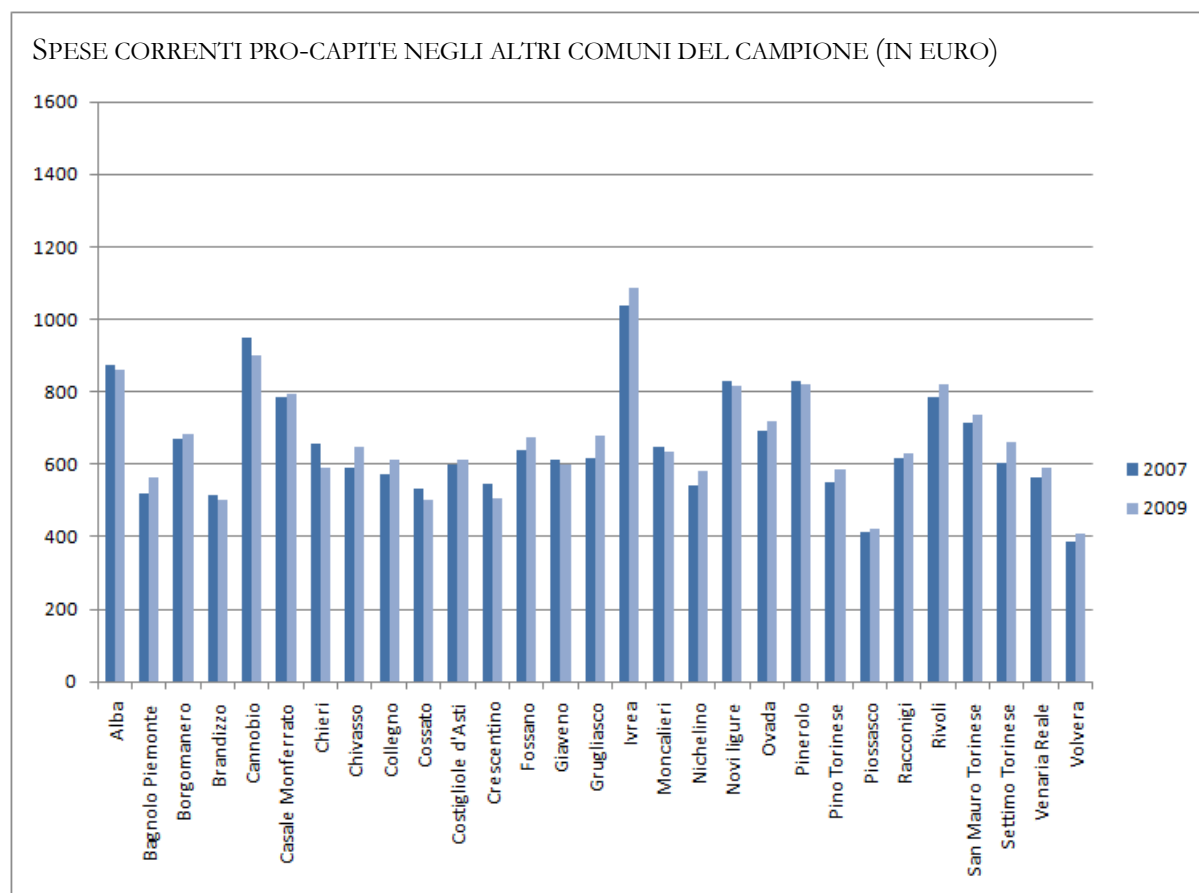
Spese correnti procapite

I valori della spesa corrente pro capite al 2009 nei capoluoghi toccano 1.334 euro a Torino e 1.20 euro a Novara (che registrano anche i valori più alti per le entrate tributarie pro-capite) e come valore minimo i 750 euro di Biella. Per il 2010 è previsto un lieve aumento in più della metà dei capoluoghi.

Negli altri comuni del campione, nel triennio si nota, eccetto che in alcuni casi, una leggera crescita del livello delle spese correnti: Ivrea si conferma il comune che spende di più per cittadino con 1.088: sopra gli 800 vi sono Cannobbio, Alba e Rivoli. Volvera con 409 euro e Piossasco con 424 euro registrano i valori più bassi. La spesa media del 2009 si aggira attorno ai 664 euro contro i 652 del 2007.



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009, Certificati Preventivi 2010

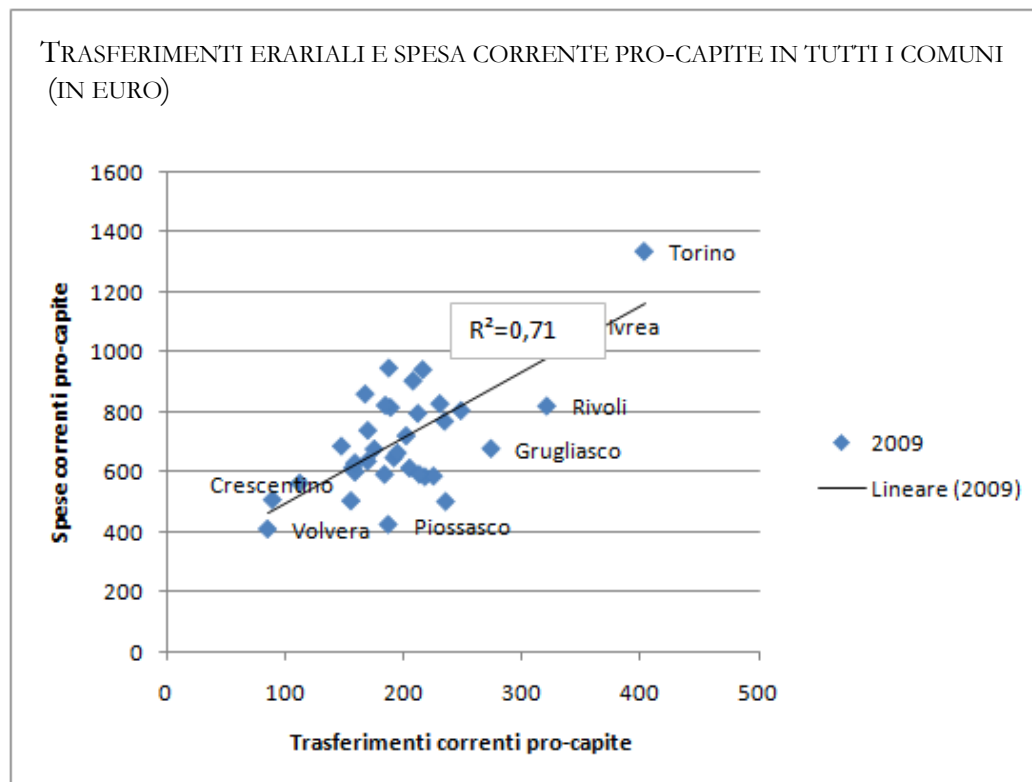


Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009

Si può notare una correlazione abbastanza elevata tra livello dei trasferimenti erariali e spese pro-capite: in particolare a Torino a fronte dei 1.334 euro di spesa a cittadino vi è un



trasferimento statale di 404 euro, all'opposto a Pino Torinese dove il trasferimento è di soli 85 euro a fronte di una spesa di 409.

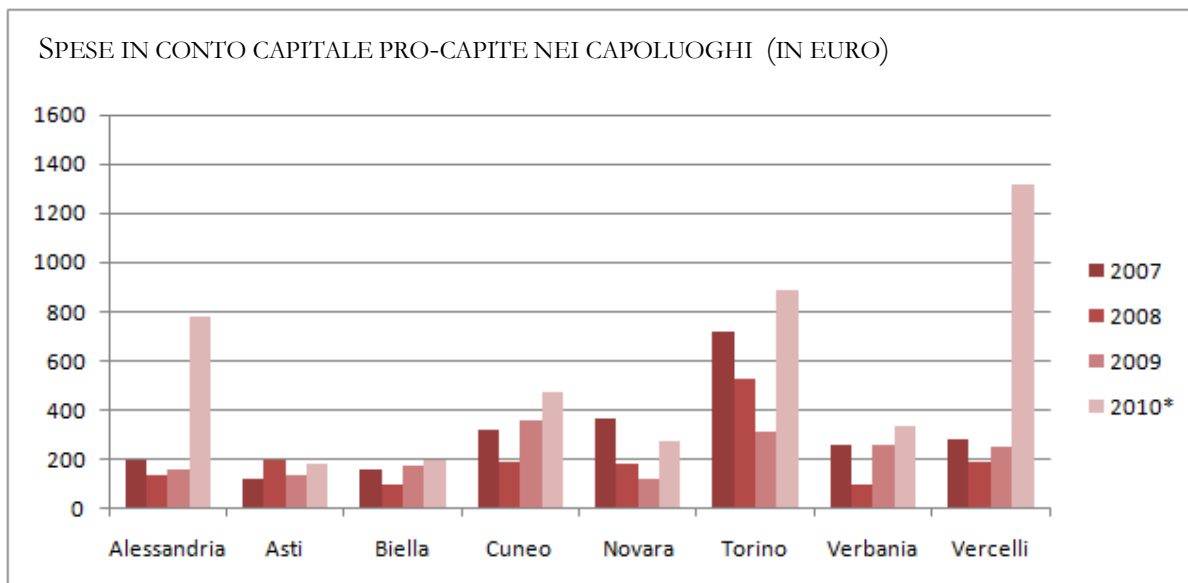


Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2009

2.8 La spesa in conto capitale

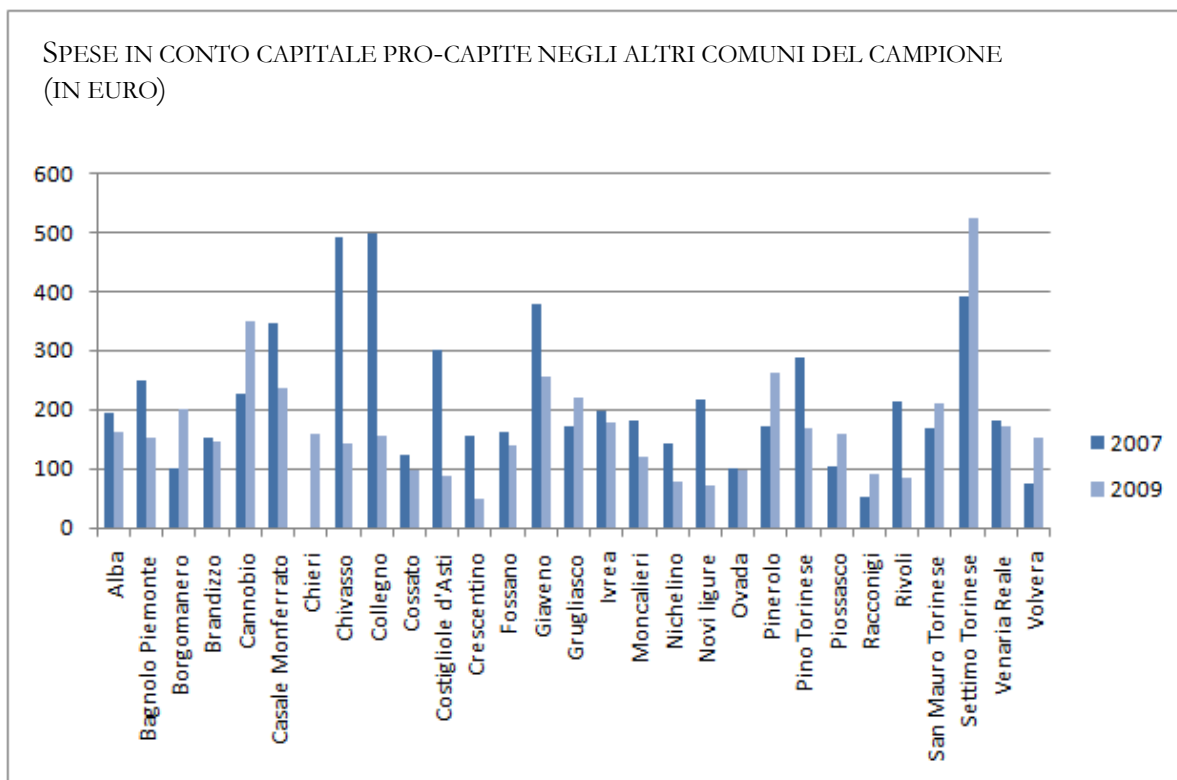
Nei comuni capoluogo, con l'eccezione di Asti, vi è una flessione delle spese del Titolo II tra il 2007 e il 2008, mentre tornano a crescere nel 2009 (eccetto che ad Asti e a Torino) e, in previsione, anche nel 2010, in particolare a Vercelli, Torino ed Alessandria.

Al 2009, il livello di spese in conto capitale pro-capite è più alto a Cuneo (357 euro) e Torino (314 euro), mentre tocca il livelli più basso a Novara (121 euro).



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009, Certificati Preventivi 2010

Negli altri comuni, la spesa media pro-capite per investimenti è in flessione da 220 euro del 2007 a 170 del 2009. In controtendenza, tuttavia possiamo notare Settimo, la cui spesa è in aumento e supera i 500 euro e Cannobio, che si colloca sui 350 euro.



Fonte: Ministero degli Interni, Certificati Consuntivi 2007-2009



3. RISULTATI DELL'INDAGINE

L'indagine, somministrata telefonicamente o via mail ai responsabili finanziari e agli assessori al Bilancio dei comuni del campione, si è soffermata in primis sugli aspetti legati al rispetto del Patto di Stabilità – che si dimostra sempre più vincolante nella programmazione finanziaria degli enti locali – e alle problematiche ad esso connesse, quindi sulle strategie relative alle manovre per incrementare le entrate e ridurre le spese correnti ed, infine, sul probabile impatto delle riforme tuttora in atto.

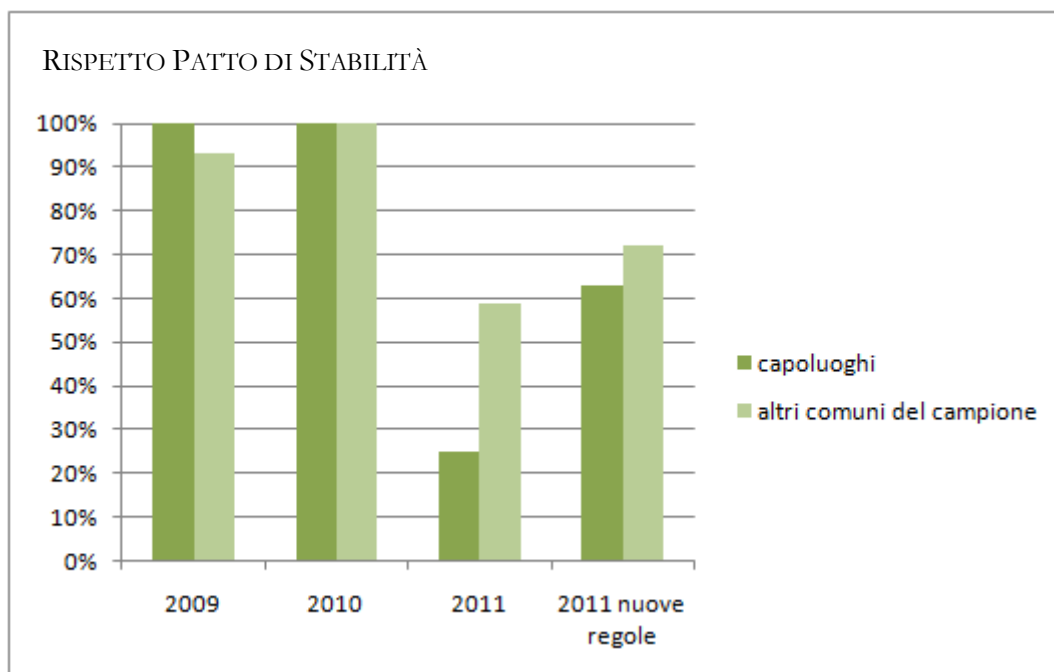
3.1 *Il Patto di Stabilità*

La L. 133/2008 ha definito un impianto omogeneo del Patto, valido per l'intero triennio 2009-2011. Agli enti locali per il triennio 2009-2011 era richiesto di migliorare il proprio saldo, rispetto al valore 2007, in una misura differenziata a secondo che avessero rispettato o meno il PSI 20071. Vi era un meccanismo incentivante (premialità) e una sperimentazione di collegamento Regione-enti locali nella gestione degli obiettivi. Il concorso richiesto agli enti alla riduzione dell'indebitamento era crescente nel triennio, fino a richiedere un avanzo nel 2011. Diversi provvedimenti nel corso del 2009 hanno ridotto l'intervento correttivo richiesto, consentendo pagamenti aggiuntivi. Tra questi vi era la possibilità per la Regione di autorizzare pagamenti aggiuntivi degli enti locali, ma nei limiti dell'obiettivo complessivo assegnato a tutte le amministrazioni del territorio, cioè coprendo essa stessa parte dell'obiettivo assegnato agli enti locali. Tale possibilità è stata confermata per il 2010.

Le rimodulazioni, le premialità, gli interventi attivati da alcune Regioni, hanno quindi consentito saldi meno rilevanti rispetto agli obiettivi.

L'indagine svolta conferma che 35 Comuni (tra cui tutti i capoluoghi) dei 37 oggetto dell'indagine hanno rispettato il PSI 2009. Nel 2010, anche **grazie alla regionalizzazione, tutti gli enti dovrebbero rientrare nei parametri previsti** dal PSI, sebbene per alcuni di essi sarà possibile saperlo solo a fine anno, a seconda che alcune operazioni di alienazione immobiliare siano andate o meno a buon fine.

Invece, per il Patto 2011, aumenta la percentuale di enti inadempienti: il 49% non lo rispetterà con le norme attuali, e qualora venisse cambiata la base di calcolo (ossia il triennio 2006-2008) gli inadempienti scendono a 30%.



Almeno un terzo dei Comuni non rispetterà il Patto 2011

La totalità dei Comuni, sebbene ad oggi la maggior parte lo abbia rispettato, denuncia una serie di problematiche legate al Patto: in primo luogo il continuo cambiamento delle regole, che non consente una programmazione pluriennale, in secondo luogo il **blocco dei pagamenti sul Titolo II** (spese in conto capitale), che fa sì che solo il 51% degli enti riesca ad effettuare i pagamenti nei 60 giorni. Forse si potrebbe porre un correttivo alle regole del Patto, attraverso la cosiddetta "golden rule", sull'esempio inglese in modo da favorire, in un periodo di congiuntura ancora sfavorevole, la ripresa degli investimenti.

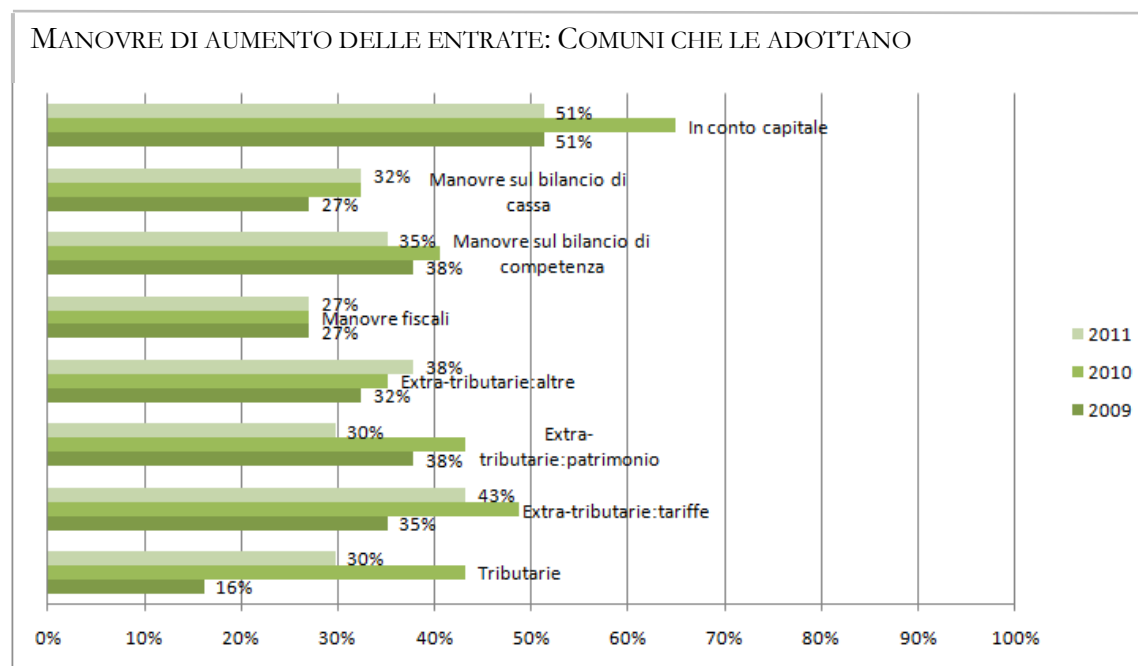
Il continuo cambiamento delle regole non consente una programmazione pluriennale; è giudicato negativo anche il blocco dei pagamenti sul Titolo II.

Gli altri correttivi proposti

Risultano del tutto inattuati due prescrizioni della normativa vigente: la soggezione alle regole del PSI anche dei **soggetti affidatari di servizi** di pubblica utilità, e la **gestione associata** per i servizi da parte degli enti inferiori a 3.000 abitanti. Entrambe le prescrizioni verranno riproposte dalle successive manovre per il 2010 e 2011.

3.2 Le manovre sulle entrate

La situazione congiunturale, la Finanziaria 2009 e 2010, nonché la manovra di stabilità hanno fortemente ridotto la possibilità di effettuare manovre per incrementare le entrate. In particolare, è stato reintrodotta, per tutto il triennio, il divieto di modificare le principali aliquote tributarie locali, riducendo quindi gli spazi di manovra per conseguire i saldi richiesti.



A differenza degli anni scorsi, nel 2009 gran parte dei comuni ha tenuto **ferme le entrate tributarie**: solo il 16% dei Comuni ha effettuato manovre, relativamente alla TARSU; tale quota sale al 43% nel 2010 e riguarda ancora aumenti della TARSU. Sul 2011 le indicazioni sono più generiche, ed il 38% degli intervistati è intenzionato ad utilizzare aumenti nelle entrate tributarie.

Nessun capoluogo ha effettuato manovre sulle entrate tributarie (alcuni di essi sono passati a TIA e non hanno quindi avuto la possibilità di modificare l'aliquota relativa alla TARSU).

Per quanto concerne, invece, le **entrate extra-tributarie** si è evidenziato il costante **adeguamento del livello tariffario sui servizi** a domanda individuale (il 35% nel 2009, il 49% nel 2010, il 43% nel 2011, dato previsto).

Al contempo, per le difficoltà economiche in cui versano i cittadini, sono aumentate anche le esenzioni ISEE.

Le manovre sui tributi locali sono poco diffuse, e riguardano la sola TARSU. Le tariffe vengono adeguate, ma si ampliano le esenzioni con l'ISEE

Il 38% degli intervistati nel 2009 e il 43% nel 2010 ha effettuato manovre sulle **entrate extratributarie relative al patrimonio** (revisione locazioni e conferimenti). Tale tendenza pare essere confermata per il 2011 (40%). Vi è un ricorso diffuso a tale tipologia di manovra soprattutto da parte dei capoluoghi (metà di essi in tutto il periodo).

Relativamente alle manovre sulle **altre entrate** extra-tributarie, (tra cui le sanzioni da violazione del codice della strada e le sponsorizzazioni), il loro utilizzo era maggiore negli anni passati, e risulta oggi modesto: 32% dei comuni nel 2009 e 35% nel 2010.

Altre manovre fiscali si pongono l'obiettivo di ridurre il carico tributario per l'ente. L'analisi ha evidenziato una certa maturità degli enti nell'uso dei principali strumenti a disposizione in relazione ai **tributi erariali** a cui sono soggetti, ovvero l'IVA e l'IRAP, con una buona percentuale di enti che vi ricorre (27%). Le leve fiscali esaminate si traducono in vantaggi in ordine alla liquidità dell'Ente.

Nelle manovre di bilancio, finalizzate ad utilizzare, con l'autorizzazione normativa, alcune voci di entrate per finalità differenti dalla loro natura tipica, si evidenzia, come negli anni



scorsi un utilizzo ricorrente agli **oneri di urbanizzazione** ed all'avanzo presunto, soprattutto negli altri comuni del campione (il 38% e il 41% nel 2009-2010).

Le **manovre di cassa** (il cui ricorso è in aumento dal 27% al 32% per la totalità dei comuni) sono utilizzate prevalentemente dagli enti di maggiori dimensione e dai capoluoghi (3 su 8).

L'analisi delle fonti di **finanziamento per investimenti non onerose** ha voluto considerare non solo le entrate correnti, destinate ad assicurare la sempre più difficile quadratura del bilancio corrente, ma anche le entrate da capitali destinate al finanziamento degli investimenti. Gli strumenti considerati sono stati utilizzati prevalentemente dai comuni capoluogo e dai comuni maggiori, mentre strutturalmente limitato è il ricorso delle fonti di finanziamento non onerose per i piccoli comuni.

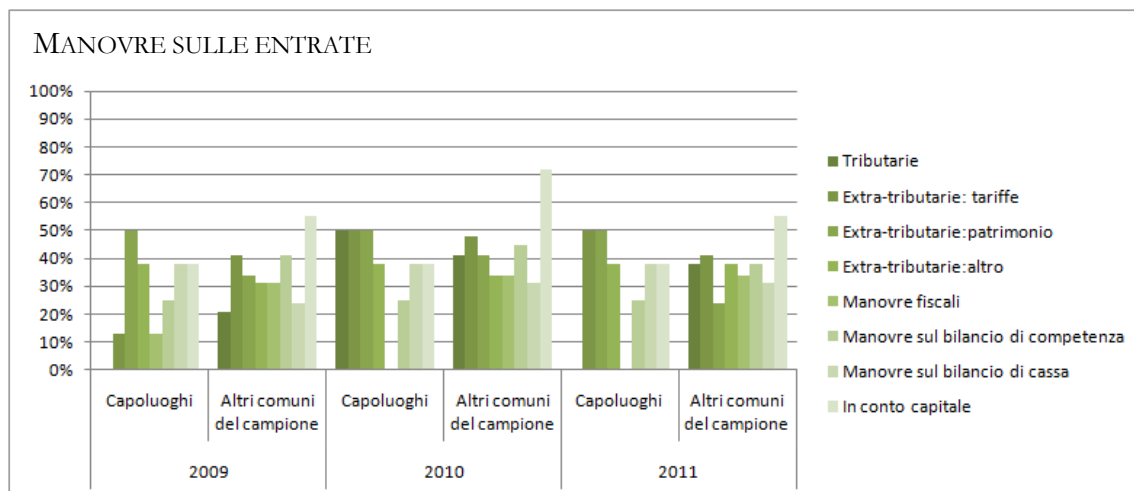
Nell'ottica della preferenza per gli strumenti "tradizionali", si è fatto ampio ricorso all'**alienazione di cespiti** patrimoniali (immobili, diritti di superficie, "valorizzazione" di immobili).

Molto limitato il ricorso alle sponsorizzazioni ed aumento delle **sanzioni in materia di norme urbanistiche**, mentre la cessione di partecipazioni o aziende e l'attivazione dei finanziamenti comunitari UE è esclusivo appannaggio dei comuni maggiori e dei capoluoghi.

I capoluoghi hanno fatto grande ricorso allo strumento delle alienazioni negli ultimi dieci anni. I comuni maggiori invece, hanno effettuato grosse operazioni di alienazioni soprattutto negli anni 1999 e 2003. Ma nel decennio l'incidenza percentuale delle alienazioni sul totale delle spese in conto capitale è scesa. Se nel 2007 e 2008 ben l'88% dei capoluoghi aveva finanziato investimenti con alienazioni, tale percentuale scende nel biennio 2009, 2010 al 38%.

I comuni minori paiono ricorrere alle alienazioni soprattutto nel 2010 (72%). Risulta evidente che tale modalità di finanziamento tende a decrescere con il **progressivo esaurimento dei beni disponibili da alienare**.

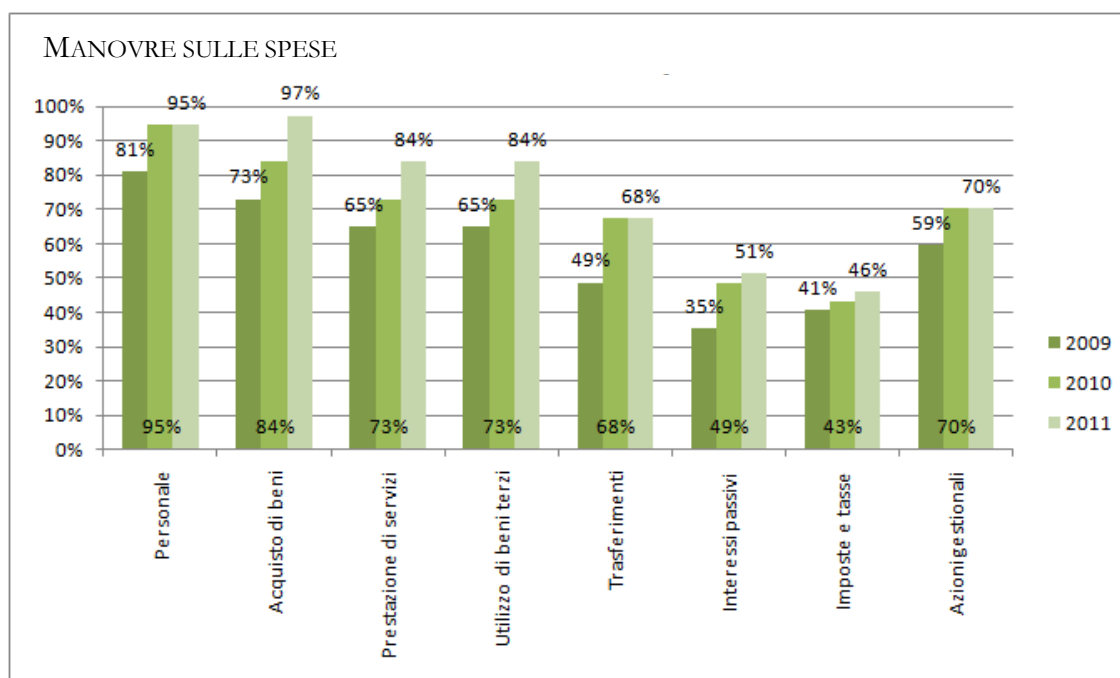
Le nuove disposizioni del patto di stabilità interno, presenti nella legge n. 220/2010, prevedono che l'obiettivo di ciascun ente locale sia individuato in base alla spesa corrente media sostenuta nel periodo 2006-2008. Nel triennio 2011-2013 ogni ente dovrà, quindi, conseguire un saldo di competenza mista non inferiore al valore della propria spesa corrente media registrata negli anni 2006-2008 moltiplicata per una percentuale fissata per ogni anno del triennio. Al fine di evitare che il maggior sforzo sia sostenuto dagli enti maggiormente dipendenti dai trasferimenti statali, all'obiettivo, definito come quota della spesa corrente media 2006-2008, sarà detratto un valore pari alla riduzione dei trasferimenti erariali determinata dal comma 2 dell'articolo 14 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Il nuovo meccanismo di calcolo, per l'anno 2011, prevede, inoltre, un fattore di correzione finalizzato a ridurre la distanza fra i nuovi obiettivi (previsti dall'articolo 1, commi 91 e 92 della legge n. 220/2010) e quelli calcolati in base alla previgente normativa (articolo 77-bis del decreto legge n. 112/2008).



3.3 Le manovre sulle spese

Le imposizioni normative e il contesto di scarsità di risorse in cui gli enti locali si trovano ad operare rendono obbligatorio un contenimento generalizzato delle spese. Inoltre la manovra correttiva dell'estate 2010 (L. 122 del 2010), con l'imposizione di restrizioni sulle spese del personale e su quelle relative alle trasferte e il taglio dei trasferimenti nei confronti degli enti locali, ha imposto ulteriori restrizioni, soprattutto per quanto concerne la spesa corrente.

Dall'analisi condotta risulta che già nel 2009 l'81% degli intervistati ha ridotto le spese relative al **personale**, percentuale destinata a salire al 95% nel biennio successivo.





Le voci su cui i comuni oggetto dell'indagine effettuano più spesso manovre di riduzione, oltre che per le spese per il personale, riguardano quelle per **acquisto di beni e servizi**: la tendenza è in crescita dal 2009 al 2011. Se infatti, nel 2009 il 73% degli enti dichiara di avere rivisti la spesa per acquisto di beni e il 73% quella di servizi, tale percentuale passa rispettivamente all'84% e al 73% nel 2010 e all'84% e al 95% nel 2011.

È in corso una riorganizzazione nelle scelte operate dagli enti, che hanno coinvolto aspetti di gestione sia interna che esterna. Nell'ambito della riforma organizzativa della P.A., tesa a conseguire un miglioramento dei livelli di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nasce l'esigenza di disporre di un sistema in grado di ottimizzare gli acquisti di beni e servizi, al fine di ridurre le spese, tra cui soprattutto l'utilizzo della procedura Consip di acquisti telematici.

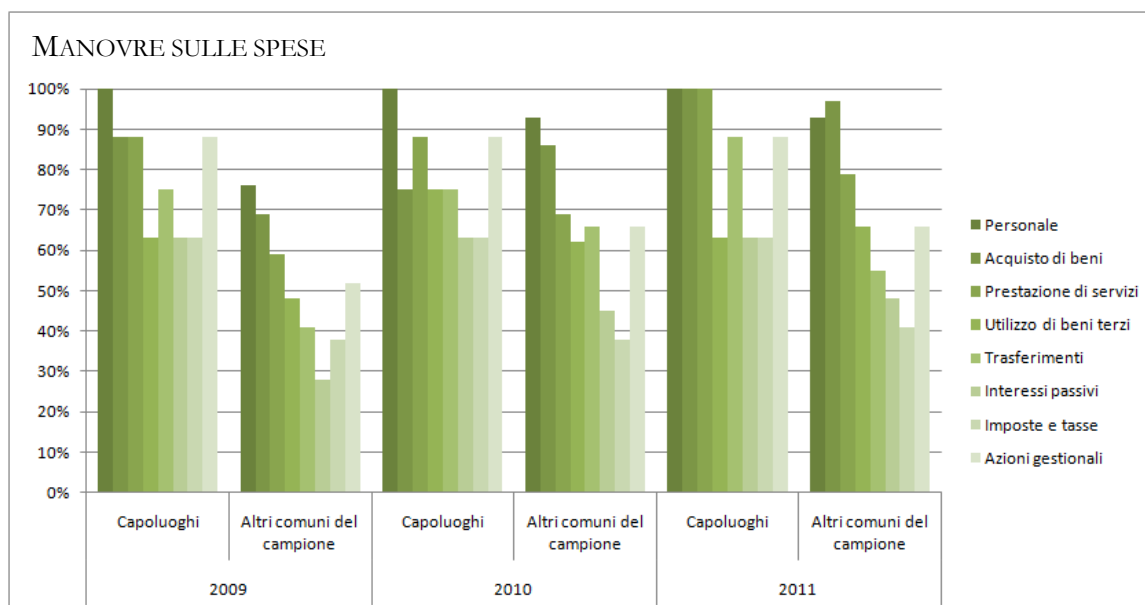
Anche la riduzione delle spese per l'**utilizzo di beni terzi** (utenze, locazioni passive, ecc...) è in costante aumento passando dal 51% degli enti nel 2009 al 65% nel 2010 e nel 2011.

Per quanto riguarda la spesa per **trasferimenti** è in gran parte determinata dal rispetto di disposizioni normative, accordi di programma, convenzioni o altro. Se tali spese non sono sempre comprimibili, inizia ad esservi una riduzione sui contributi a enti e associazioni, sia nel numero di beneficiari, sia nell'entità del trasferimento/contributo. Se nel 2009 il 41% degli enti adotta tale scelta, nel 2010 si passa al 66%.

Relativamente alle spese per **interessi passivi**, molti comuni già negli anni scorsi hanno rinegoziato i tassi vigenti, ma anche nel 2009 (35%) -2010 (49%) vi è la tendenza a usare tale manovra per arrivare al 51% nel 2011, anche per via dell'estinzione di alcuni mutui.

Per quanto concerne **risparmi fiscali** vi è una buona consapevolezza da parte degli enti sulle effettive possibilità offerte dalla normativa fiscale, soprattutto sul fronte opzione IRAP e compensazione crediti, in particolare l'IVA, con debiti tributari verso l'erario, per cui il 41% dei Comuni ricorre a tale manovra nel 2009, il 43% nel 2010-2011.

Grazie alle **azioni gestionali** gli enti, modificando talune strategie interne, sono in grado di ottenere conseguire risparmi e sinergie, attraverso una programmazione più attenta per centri di costo, in base a criteri di efficacia ed efficienza. Tale consapevolezza è maggiore nei capoluoghi ma più della metà dei Comuni intervistati adotta tale criterio (59% nel 2009 e 65% nel 2010-2011) per la programmazione economico-finanziaria e la redazione del bilancio.





3.4 *Ulteriori valutazioni*

I continui mutamenti normativi relativi al Patto di stabilità, l'incertezza dei trasferimenti statali non solo non consentono ai Comuni una programmazione di medio-lungo periodo, ma per di più metà degli intervistati impediscono di approvare il bilancio di previsione entro il 31/12.

L'art. 14 del d.l. 78/2010 impedisce, ai comuni con meno di 30.000 abitanti, di costituire società e, altresì, obbligandoli in liquidazione quelle esistenti, ovvero di cederne le partecipazioni, entro il termine del 31 dicembre 2011. I comuni tra i 30.000 e i 50.000 abitanti possono mantenere partecipazioni in misura proporzionale alla popolazione. La norma ammette, invece, la partecipazione in società che producono servizi di interesse generale. In tale settore la disciplina è dettata dall'art. 23-bis e del d.l. 112/08, che stabilisce che se l'affidamento e la gestione dei servizi aventi rilevanza economica sia affidata a società mista pubblico/privata, il soggetto privato debba detenere almeno il 40% della società, con il conferimento al medesimo di compiti operativi.

Inoltre le norme relative alla riduzione della **partecipazione a consorzi e partecipate**, cui dovrà attenersi il 70% degli enti intervistati, vista la tempistica, rischiano di provocare una svalutazione degli assets societari degli enti locali.

Anche l'impatto del federalismo demaniale è ancora difficilmente valutabile dai comuni. Esso dovrebbe esplicitarsi in due fasi, la prima in cui lo Stato sceglie cosa potenzialmente attribuire agli enti decentrati, la seconda in cui gli enti decentrati selezionano da questo elenco, determinato dallo Stato, cosa farsi effettivamente attribuire. I beni immobili da trasferire sono direttamente identificati per **specifiche categorie**: tutti i beni attualmente inclusi nel demanio marittimo (le spiagge e i porti di interesse regionale) e nel demanio idrico (i fiumi, i laghi), tutti gli aeroporti di interesse regionale, tutte le miniere, tutte le aree e i fabbricati statali (ad esclusione di alcune sottocategorie specificamente previste come gli immobili appartenenti al patrimonio culturale). L'elenco di beni trasferibili viene, quindi, proposto, almeno per quanto riguarda le aree e i fabbricati statali, dallo Stato agli enti territoriali, i quali possono scegliere quali specifici beni farsi effettivamente attribuire. Tale attribuzione non è a titolo oneroso ma comporta, per l'ente che acquisisce l'immobile consisterebbe, una **riduzione dei trasferimenti statali**, attribuitigli in via ordinaria, nella misura pari ai mancati introiti (soprattutto canoni di locazione) sofferti dallo Stato a causa della cessione dell'immobile.

Il **trasferimento di beni demaniali**, così come previsto dal decreto sul federalismo demaniale, dovrebbe riguardare ad oggi, secondo gli elenchi pubblicati dal Ministero, circa il 35% dei comuni intervistati. Se per alcuni di essi saranno trasferiti beni che possono diventare oggetto di valorizzazione patrimoniale per progetti specifici delle amministrazioni di riqualificazione urbana o di alienazione stessa del bene, per altri invece il trasferimento potrebbe non essere così conveniente per gli elevati costi di manutenzione dei beni e la difficoltà di collocarli sul mercato.

Valutazioni conclusive

Come descritto in premessa, i comuni nell'ultimo biennio sono stati investiti da tante e diverse sollecitazioni ed è in queste complesse condizioni che si avvia l'attuazione della L. 42/2009 sul Federalismo. Attuazione che si preannuncia fortemente condizionata dai vincoli della finanza pubblica nazionale, tanto che i diversi provvedimenti e schemi attuativi predisposti ad oggi (novembre 2010) riguardano il finanziamento degli enti e non hanno definito il nodo delle funzioni e dei connessi fabbisogni. Dalle interviste sembra emergere



che il futuro riassetto del governo locale sarà modellato più dalle misure finanziarie che dalle riforme strutturali inerenti il federalismo fiscale, i LEP e il codice delle autonomie.

Il riassetto del governo locale sarà modellato più dalle misure finanziarie che dalle riforme in corso

Allo stato attuale, sulla **Legge di Stabilità**, in via di definizione, le posizioni dei comuni, espresse dall'ANCI, e del governo sono così sintetizzabili:

- richiesto lo sblocco delle aliquote dell'addizionale IRPEF e ICI per i comuni che non applicano già il livello massimo, ma il governo sembra confermare le regole introdotte nel 2008, lasciando esclusa dal blocco la TARSU;
- richiesta la riscrittura delle regole del PSI per liberare i pagamenti tramite i residui passivi in conto capitale; il governo prevede un alleggerimento di 400-500 milioni per il 2011;
- richiesto lo slittamento al 2012 del taglio di 1,5 miliardi del 2011; da parte del governo sembra saltare la proroga per l'utilizzo degli oneri di urbanizzazione sulla parte corrente (manovra di bilancio scorretta, ma che in questi anni ha consentito ai comuni di chiudere i bilanci, in ogni caso si tratta già di una voce di entrata fortemente ridotta per effetto della crisi economica) e si impongono nuovi limiti all'indebitamento (mutui + interessi massimo 8% delle entrate dei primi tre Titoli);
- richiesto di definire l'aliquota base della nuova imposta municipale sugli immobili (IMU) prima di procedere al decreto attuativo del federalismo municipale; il governo propone un confronto paritetico con i comuni per individuare forme di riequilibrio mentre procede l'iter parlamentare.

Ancora una considerazione su un aspetto sul quale si pone molta enfasi, ma che non pare decollare: **il recupero dell'evasione fiscale**. I comuni non prevedono per il 2011 grandi entrate da questa voce: ciò deriva anche dalla mancata nomina dei Consigli tributari comunali (normativa obsoleta) che dovrebbe essere lo strumento attraverso il quale concretizzare gli effetti della normativa dal 2008 in poi.

In conclusione, senza possibilità di indebitamento, senza utilizzo dei residui in conto capitale, con pochi oneri di urbanizzazione, **gli investimenti locali saranno molto contenuti** con le inevitabili conseguenze sull'economia locale. Per quanto riguarda la parte corrente, **le riduzioni e le restrizioni sulle entrate condizioneranno fortemente le spese**.



BIBLIOTECA – CENTRO DI DOCUMENTAZIONE



Orario: dal lunedì al venerdì ore 9.30-12.30
Via Nizza 18 – 10125 Torino
Tel. 011 6666441 – Fax 011 6666442
e-mail: biblioteca@ires.piemonte.it – <http://213.254.4.222>

Il patrimonio della biblioteca è costituito da circa 30.000 volumi e da 300 periodici in corso. Tra i fondi speciali si segnalano le pubblicazioni ISTAT su carta e su supporto elettronico, il catalogo degli studi dell'IRES e le pubblicazioni sulla società e l'economia del Piemonte.

I SERVIZI DELLA BIBLIOTECA

L'accesso alla biblioteca è libero.

Il materiale non è conservato a scaffali aperti.

È disponibile un catalogo per autori, titoli, parole chiave e soggetti.

Il prestito è consentito limitatamente al tempo necessario per effettuare fotocopia del materiale all'esterno della biblioteca nel rispetto delle vigenti norme del diritto d'autore.

È possibile consultare banche dati di libero accesso tramite internet e materiale di reference su CDRom.

La biblioteca aderisce a BESS-Biblioteca Elettronica di Scienze Sociali ed Economiche del Piemonte.

La biblioteca aderisce al progetto ESSPER.

UFFICIO EDITORIA

Maria Teresa Avato, Laura Carovigno – Tel. 011 6666447-446 – Fax 011 6696012 –
E-mail: editoria@ires.piemonte.it

ULTIMI CONTRIBUTI DI RICERCA

CARLO ALBERTO DONDONA, MARCELLO LA ROSA, GIOVANNA PERINO, VALENTINA LA MORGIA

La certificazione di ambiente controllato

Torino, IRES, 2010, "Contributo di Ricerca" n. 237

MARCELLO LA ROSA, GIOVANNA PERINO, ANTONELLA RAIMONDO, GABRIELLA VIBERTI

Accordo di Programma Quadro in materia di Sanità della Regione Piemonte

Torino, IRES, 2010, "Contributo di Ricerca" n. 238

ANGELA RUGGLES

Stratigraphic landscapes: ecomuseums and archaeology

Torino, IRES, 2010, "Contributo di Ricerca" n. 239

OSSERVATORIO AGROALIMENTARE DEL PIEMONTE

L'agricoltura piemontese nel 2009

Torino, IRES, 2010, "Contributo di Ricerca" n. 240

OSSERVATORIO SULLA FORMAZIONE PROFESSIONALE - RAPPORTO 2010

La formazione professionale Regionale in piemonte (Anno 2009)

Torino, IRES, 2011, "Contributo di Ricerca" n. 241

SILVIA CRIVELLO, LUCA DAVICO

Il sistema dei servizi educativi per le scuole del Piemonte

Torino, IRES, 2011, "Contributo di Ricerca" n. 242